

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/107615>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-06 and may be subject to change.

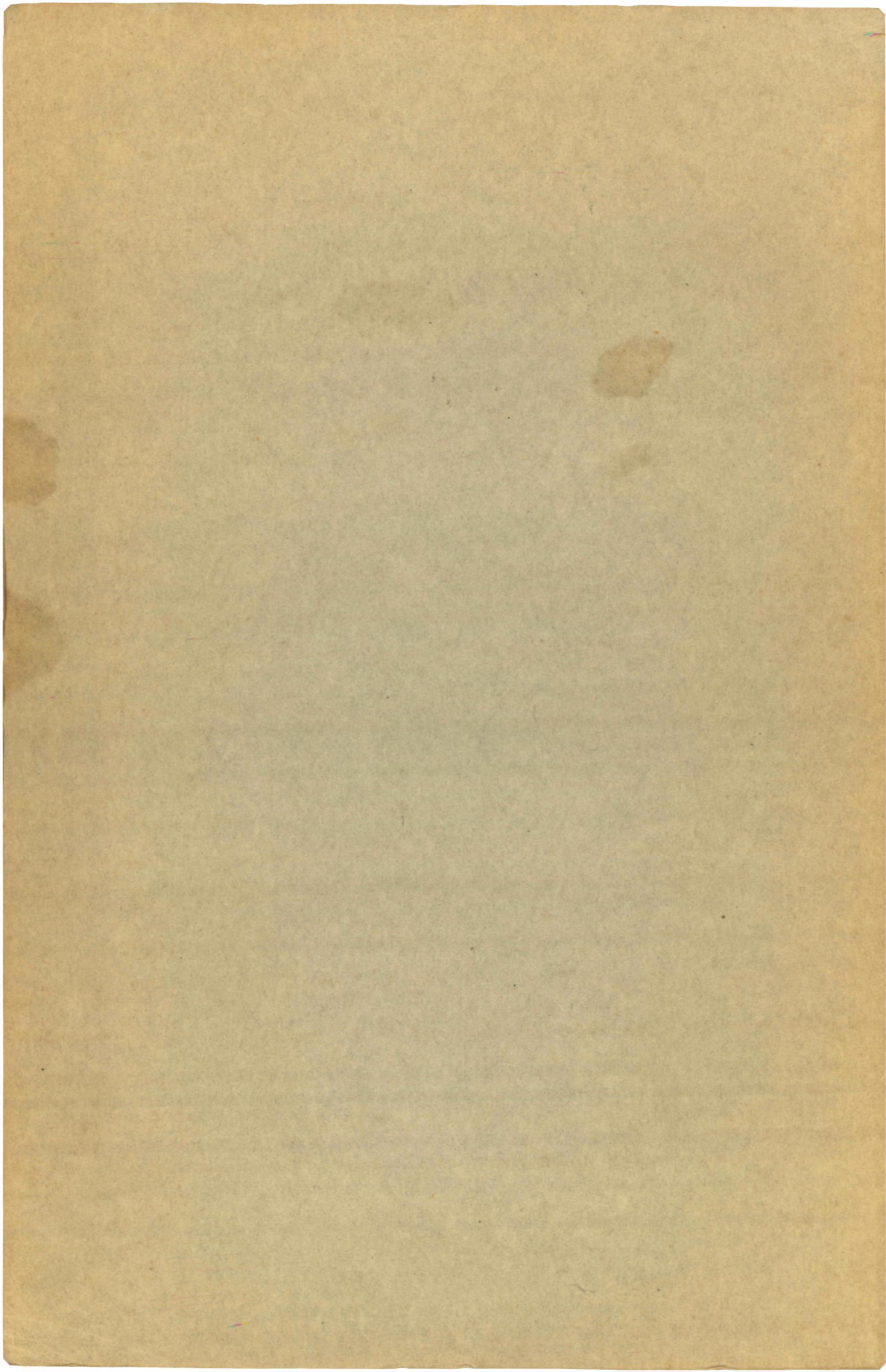
55

DE RECHTSPOSITIE VAN DEN VREEMDELING IN NEDERLAND

DOOR

R.M.A.A. GEULJANS

1074



**DE RECHTSPOSITIE VAN DEN VREEMDELING
IN NEDERLAND**

PROMOTOR: PROF. MR. P. W. KAMPHUISEN

DE RECHTSPOSITIE VAN DEN VREEMDELING IN NEDERLAND

PROEFSCHRIFT TER VERKRIJGING
VAN DEN GRAAD VAN DOCTOR IN
DE RECHTSGELEERDHEID AAN DE
R.K. UNIVERSITEIT TE NIJMEGEN, OP
GEZAG VAN DEN RECTOR MAGNIFICUS
DR. K. L. BELLON, HOOGLEERAAR IN DE
FACULTEIT DER GODGELEERDHEID,
VOLGENS BESLUIT VAN DEN SENAAT
DER UNIVERSITEIT IN HET OPENBAAR
TE VERDEDIGEN OP VRIJDAG 1 JULI 1938,
DES NAMIDDAGS TE 4 UUR,

DOOR

ROBERT MARIA ALBERT ALOYS
GEULJANS
GEBOREN TE
MAASTRICHT

A.A.M. STOLS, MAASTRICHT, MCMXXXVIII

Aan mijne ouders.

Aan mijne vrouw.

HOOFDSTUK I

INLEIDING

HET is waarlijk geen toeval, dat men in onze bibliotheken tevergeefs zal zoeken naar een min of meer volledig exposé van de bepalingen, welke den rechtstoestand van den vreemdeling in Nederland beheerschen.

Men dient zich van den aanvang af rekenschap te geven van het feit, dat het Nederlandsch vreemdelingenrecht in het geheel niet is gecodificeerd doch neergelegd is in een reeks van wetten, voorzieningen, voorschriften en circulaire's van zeer uiteenloopenden aard en van talrijke autoriteiten afkomstig.

Zoo is het te verklaren, dat ook de auteurs, die het vreemdelingenvraagstuk in Nederland tot onderwerp van hun verhandeling kozen, dat vraagstuk nog nimmer in zijn algemeenheid behandelden. Angstvallig placht men slechts een zeker fragment of een bepaalde zijde ervan te benaderen.

Bovendien streefde men daarbij vaak meer naar actualiteit dan naar volledigheid.

Intusschen kan het ook niet de opzet van deze studie zijn een gedetailleerd overzicht te geven van het regime, waaraan de vreemdelingen in Nederland onderworpen zijn. Ik wil slechts een poging doen een algemeene oriëntatie in deze stof te doen voorafgaan aan het moment, waarop ook ik mij gedwongen voel bepaalde onderdeelen en zijden van het vreemdelingenvraagstuk bewust terzijde te schuiven.

Een van de meest elementaire onderscheidingen, welke in deze materie gemaakt kan worden is wel die tusschen de regels, welke deel uitmaken van het geschreven recht en de regels van het ongeschreven- of gewoonterecht.

Tot elk van deze beide rechtsbronnen behooren regels van nationaal en internationaal recht.

Onder de ongeschreven regels van het internationaal vreem-

delingenrecht kan men eenige algemeene beginselen — meest van humanitaire aard — rangschikken.

Een internationaal, collectief rechtsstatuut betreffende den rechtstoestand van vreemdelingen ontbreekt tot dusver.

Wel heeft Nederland met tal van vreemde mogendheden tweezijdige verdragen gesloten, als daar zijn uitleveringsverdragen, vestigings- en arbeidsverdragen, alsmede eenige collectieve tractaten van internationaal privaatrecht.

In het nationale geschreven of wettenrecht (in de ruime beteekenis van het woord) vinden wij naast de wet van 13 Augustus 1849 (S. 39) tot regeling der toelating en uitzetting van vreemdelingen een reeks voorzieningen van staatsrechtelijken en administratiefrechtelijken aard. Zij hebben betrekking op de uitlevering, de uitoefening van de burgerschapsrechten, de benoembaarheid tot landsbedieningen, het verrichten van militairen dienst, de grensbewaking, het verrichten van arbeid in dienst van derden, het zelfstandig uitoefenen van beroepen en bedrijven, het afleggen van universitaire examens, enz.

Daarnaast dienen het Burgerlijk Wetboek en de Wetboeken van Burgerlijke Rechtsvordering, van Koophandel en van Strafrecht genoemd te worden als kenbronnen voor de rechtspositie van den vreemdeling.

Dat ook aan het gewoonterecht ten deze een voorname plaats moet worden ingeruimd, zal in de volgende hoofdstukken uitvoerig besproken worden.

Een andere onderscheiding van het Nederlandsch vreemdelingenrecht wordt vereischt door het feit, dat het niet van toepassing is voor het geheele grondgebied van den Staat doch speciale voorzieningen kent voor het rijk in Europa, Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao.¹⁾

Na dit summier overzicht van de rechts- en kenbronnen van het Nederlandsch vreemdelingenrecht, dienen wij ons reken-

¹⁾ Zeer karakteristiek voor het vreemdelingenrecht in de overzeesche gebieden is b.v. de strenge preventieve contrôle, welke vóór de toelating van den vreemdeling plaats heeft. Men heeft daartoe een ontschepingsvergunning — in Ned.-Indië bovendien een toelatingskaart — en eventueel een vestigingsvergunning verplichtend gesteld, en zulks niet alleen

schap te geven van de formeele aspecten, welke het vreemdelingenvraagstuk ons biedt.

Men kan dan onderscheid maken naargelang men dit vraagstuk uit een staatsrechtelijk dan wel uit een sociaal-economisch oogpunt bestudeert.

Scherp te scheiden zijn deze verschillende zijden natuurlijk niet altijd. Op vele punten houden zij zelfs ten nauwste verband. Men denke b.v. aan het vluchtelingenvraagstuk, dat bovendien nog volkenrechtelijk van groot belang is.

Opmerkelijk echter is het feit, dat de sociaal-economische zijde van het vreemdelingenvraagstuk sinds den wereldoorlog ten gevolge van de sterk gewijzigde economische verhoudingen zeer in belangrijkheid is toegenomen.

Daaraan ontleent het dan ook voor een groot gedeelte zijn actualiteit.

Intusschen, ook op zuiver staatsrechtelijk gebied, zijn hier vraagpunten te over, getuige het oordeel der in 1932 gehouden vergadering der Nederlandsche Juristen-Vereeniging, waar speciaal deze zijde van het vraagstuk onderwerp van bespreking uitmaakte.

Ook dit proefschrift beoogt voornamelijk het staatsrechtelijk aspect te belichten.

En wanneer men mij vraagt mijn keuze te motiveeren, wil ik mij andermaal beroepen op het oordeel der Nederlandsche Juristen-Vereeniging. Op de vraag: „Is de rechtspositie van den vreemdeling voldoende verzekerd bij de geldende wetgeving, zooals die in de praktijk wordt opgevat en toegepast?” antwoordde de Vergadering met op twee na algemeene stemmen ontkennend.

En op de vraag of dan een principieele wijziging in die wetgeving noodig is, werd zonder hoofdelijke stemming door de meerderheid bevestigend geantwoord.

Kan er gereeder aanleiding tot mijn keuze gevonden worden?

voor vreemdelingen doch in principe ook voor Nederlanders, die aldaar niet woonachtig of van Landswege uitgezonden zijn. (Zie F. J. A. Huart, *La situation juridique des étrangers aux Pays-Bas, en particulier depuis 1914*, in *Grotius, Annuaire international pour 1935*, pag. 105).

Bovendien: van de hand van den Referendaris bij het Departement van Sociale Zaken, Th. van Lier, verscheen reeds een beschrijvend overzicht van de hier te lande tot en met 1934 genomen maatregelen ten aanzien van de sociaal-economische positie van den vreemdeling, welk overzicht zeer instructief en volledig is.

Wanneer ik mij vervolgens op het materieel object dezer studie bezin, zij vooropgesteld, dat van alle bepalingen, welke specifiek voor vreemdelingen — derhalve voor degenen, die den staat van Nederlander niet bezitten en niet uit anderen hoofde Nederlandsch onderdaan zijn — gelden, in principe slechts die onderwerp van bespreking zullen zijn, welke op hunne *persoonlijke* aanwezigheid hier te lande betrekking hebben.

Dr. M. Ruth ¹⁾ vat deze voorschriften samen onder den naam „Fremden-Polizeirecht“, waaronder hij verstaat: „diejenigen Vorschriften, durch welche die Befugnis des Ausländers zu persönlicher Anwesenheit im Gebiete des Gaststaates geregelt wird.“ Hij merkt vervolgens op: „Die reinliche Abgrenzung des Fremdenpolizeirechtes in dem Sinne, dass dieses es ausschliesslich mit der *persönlichen* (körperlichen) Anwesenheit des Ausländers zu tun hat, stammt allerdings erst aus neuester Zeit.“

Intusschen lijkt mij dat begrip niet zoo modern als Dr. Ruth het doet voorkomen. Het heeft naar mijn meening denzelfden inhoud als het begrip, dat in art. 4, lid 2 van den Grondwet verankerd ligt in de woorden „toelating en uitzetting“. Door beperking tot de materie van dat artikel, wordt het vraagstuk wezenlijk in engen zin opgevat.

Waar in lid 1 van dat artikel van het grondgebied van het Rijk wordt gesproken en daaronder blijkens art. 2, lid 2 van de Grondwet alleen het grondgebied van het Rijk in Europa is te verstaan, wordt door deze begripsbepaling het vreemdelingenrecht der overzeesche gebieden uitgeschakeld. Eveneens alle kwesties, welke voortvloeien uit niet-Nederlandsche wetgevingen of tractaten. Hetzelfde geldt voor alle vraagstukken betreffende de nationaliteit of de rechtspositie van een bepaalden vreemdeling.

¹⁾ Das Fremdenpolizeirecht der Schweiz, Zürich 1934, pag. 2.

Wanneer ik dan de rechten en verplichtingen, welke in verband met hunne persoonlijke aanwezigheid hier te lande voor alle vreemdelingen uit de Nederlandsche wetgeving voortvloeien tot hoofdonderwerp van deze studie kies, zoo zullen daarnaast toch ook eenige kwesties ter sprake gebracht worden, welke met deze materie slechts in zijdelingsch verband staan. Zulks kan voor een beter inzicht in sommige kwesties gewenscht, soms zelfs noodzakelijk zijn. Ik denk b.v. aan het vraagstuk van den arbeid door vreemdelingen — zoowel zelfstandigen als loonarbeid — alsmede aan het vluchtelingenvraagstuk.

HOOFDSTUK II

ARTIKEL 4 VAN DE GRONDWET

WANNEER wij de geschiedenis raadplegen van den strijd, welke bestaat tusschen den feitelijken rechts-toestand van den vreemdeling en de door den wetgever uitgesproken beginselen, moeten wij terugbladeren tot een van de oudste constituties van ons Koninkrijk.

Als constitutioneel rechtsbeginsel heeft men in 1815 voor het eerst een artikel 4 in de Grondwet opgenomen, luidende: „Allen die zich op het grondgebied van het Rijk bevinden, hetzij ingezetenen of vreemdelingen, hebben gelijke aanspraak op bescherming van personen en goederen.”

De Regeering was van oordeel, dat dit artikel onverlet liet hare bevoegdheid bepaalde vreemdelingen aan de grenzen te weren en uit te zetten en de meerderheid van de Tweede Kamer was het daarmee eens. Dat een zoodanige bevoegdheid billijk en noodzakelijk was werd door niemand betwist; slechts het standpunt, dat die bevoegdheid ook verankerd lag in, althans niet in strijd was met dat artikel vond bestrijding.

In zijne „Bijdragen tot de huishouding van den Staat”¹⁾ omschrijft van Hogendorp, de Voorzitter van de Hollandsch-Belgische Staatscommissie tot ontwerping eener Grondwet, den zin van het artikel met de woorden: „dat de vreemdelingen gelijk gesteld worden met de ingezetenen”. De tekst van het artikel laat zijns inziens geen andere interpretatie toe, dan dat er inzake toelating, uitzetting en uitlevering rechteus geen verschil bestaat tusschen ingezetenen en vreemdelingen. En Thorbecke was het dáárom met van Hogendorp eens, dat het artikel niet deugde en noodzakelijk behoorde te worden aangevuld.

Reeds weldra na de totstandkoming van de Grondwet kwam

¹⁾ 2e dr., Dl. VIII bl. 325.

deze kwestie in de Tweede Kamer ter sprake. In 1817 n.l. werden twee Fransche ballingen, Guyet en Cauchois-Lemaire, die vanuit Brussel, waar zij zich als boekhandelaren gevestigd hadden, opruiende geschriften in Frankrijk lieten verspreiden, door de Regeering uitgezet.

In hunne petitiën, welke zij aan de Tweede Kamer richtten, verkondigden zij de stelling, dat hunne uitzetting een schending was van artikel 4 van de Grondwet.¹⁾ In de Kamer werd het standpunt van de Regeering verdedigd door Mr. J. M. Kemper.²⁾ Hij gaf van het artikel een interpretatie als stond er: „Alle v r e e m d e l i n g e n, die zich op het grondgebied van het Rijk bevinden, hetzij tijdelijk hetzij duurzaam gevestigd, hebben gelijke aanspraak op bescherming.” Volgens zijne opvatting zou het mitsdien de bedoeling van den Grondwetgever geweest zijn alle vreemdelingen o n d e r l i n g gelijk te stellen, doch niet vreemdelingen met Nederlanders. Onder de woorden „allen, die zich op het grondgebied van het Rijk bevinden” werden derhalve de Nederlanders niet begrepen. Prof. Buys vraagt zich dan ook terecht verbaasd af: „was er zonderling interpretatie denkbaar?”³⁾

Voorts verdedigde Kemper de handelwijze van de Regeering met een beroep op het algemeen aanvaard beginsel, dat de staat bevoegd is vreemdelingen toe te laten of af te weren, alsmede op den toentertijd nog geldenden Code Civil, waarin wél onderscheid gemaakt werd tusschen inboorlingen en vreemdelingen.

Thorbecke kon met een en ander allerminst vrede hebben. De Grondwetgever, zoo redeneerde hij, had nu eenmaal door een bepaling van positief recht de natuurlijke bevoegdheid van den staat om vreemdelingen af te wijzen of uit te zetten, prijsgegeven.

¹⁾ Pétitions présentées et distribuées à M.M. les membres de la Seconde Chambre des États-Généraux par M.M. Guyet et Cauchois-Lemaire, exilés du Royaume des Pays-Bas au mépris de l'art. IV de la Loi Fondamentale, 1817.

²⁾ Verhandelingen, Redevoeringen en Staatkundige geschriften van Jhr. Mr. J. M. Kemper, III, pag. 224.

³⁾ Buys, De Grondwet, I, 2e Uitg., pag. 14.

Het beroep van Kemper op de algemeene of natuurrechtelijke rechtsbeginselen kwam naar zijn oordeel te laat en zou bij het ontwerpen van het Grondwetsartikel op zijn plaats geweest zijn: „zij mogen aanleiding geven om het artikel te herzien, niet om er den zin van anders te vatten dan de tekst gebiedt”. ¹⁾

Buys ²⁾ heeft op zijn beurt in een breedvoerig betoog uiteengezet, hoe nem naar zijne meening met meer steekhoudende argumenten de handelwijze van de Regeering zou hebben kunnen verdedigen. Hij doet dan een beroep op de dubbelzinnigheid van het Grondwettelijk voorschrift, op den Franschen tekst waarop de Commissie oorspronkelijk werkte, en op de woorden van het artikel, dat den vreemdeling wel gelijkheid van *b e s c h e r m i n g*, maar geen gelijkheid van *r e c h t e n* zou waarborgen. Even verder geeft hij echter toe, dat ook zijne verdediging de blijkbare bedoeling van den Grondwetgever miskent.

Van de wetenschappelijke waarde is hij zelf niet sterk overtuigd: „Waarop toch zou na deze interpretatie het voorschrift van het artikel neerkomen? Enkel op het gebod om zoowel het recht van den vreemdeling als dat van den Nederlander te beschermen, hoe onderscheiden de inhoud van dat recht voor beiden ook zijn mocht. Maar is zulk een gebod iets anders dan een phrase?” ³⁾

Krabbe ⁴⁾ geeft ons tenslotte de mijns inziens juiste argumenten, waarmede bedoelde Regeeringshandelingen te verdedigen zijn.

Wat door grammaticale interpretatie van de woorden, waaruit het onbestemde wetsvoorschrift van art. 4 is samengesteld, niet is te rechtvaardigen, rechtvaardigt Krabbe door een historisch-teleologische interpretatie. De bedoeling van de opneming van art. 4 in de Grondwet van 1815 — zoo schrijft hij — was geen andere dan te getuigen, te getuigen van de oude gastvrijheid der Republiek. Geen rekenschap heeft men zich toen gegeven van de *j u r i d i s c h e* beteekenis, die zulk een getuigenis in

¹⁾ Regtsgeleerd Bijblad I bl. 514.

²⁾ t.a.p. pag. 15.

³⁾ t.a.p. pag. 16.

⁴⁾ Toelating en uitzetting van vreemdelingen, Diss. Leiden 1912 pag. 4.

de Grondwet kan hebben, omdat aan constitutioneel recht een geheel ander karakter werd toegekend.

„Men verkeerde in 1815 grootendeels nog in den gedachten-gang van den tijd, dat de staatsregelingen vervaardigd werden om principes te etaleeren, zooals in onze eerste Grondwet van 1798 zoovele te vinden zijn en waarbij niemand er aan dacht daaraan een stellig-rechtelijk karakter toe te kennen, zooals de bepalingen van het burgerlijk recht bezitten.”

En even verder: „In de tweede plaats was Thorbecke met zijn juridische tijdgenooten bevangen in den waan, dat er buiten de wet geen recht te vinden was.”

Wat hier ook van zij, de Kamer liet zich overtuigen door het welsprekend betoog van Kemper en verklaarde de door de Regeering tegen Guyet en Cauchois-Lemaire genomen maatregelen voor niet strijdig met de Grondwet.

Intusschen won het juridisch standpunt van Thorbecke steeds meer veld en dienovereenkomstig werd reeds bij de Grondwets-herziening van 1840 in alle afdeelingen der Tweede Kamer op aanvulling van art. 4 aangedrongen.

In 1848 heeft men aan de oude strijdvraag betreffende de beteekenis van het artikel een einde gemaakt door toevoeging van een tweede lid, luidende: „De wet regelt de toelating en de uitzetting van vreemdelingen, en de algemeene voorwaarden, op welke ten aanzien van hunne uitlevering verdragen met vreemde mogendheden kunnen worden gesloten.”¹⁾ Ook de aanvulling van het artikel met deze zinsnede kwam niet tot stand dan na veel strijd over het stelsel, dat ten grondslag moest liggen aan de algemeen noodzakelijk geachte uitzondering op het eerste lid.

Voor de geschiedkundige bijzonderheden van dezen strijd moge ik verwijzen naar hetgeen Buys daaromtrent mededeelt.²⁾

Hier zij slechts vermeld, dat men tenslotte den middenweg koos tusschen het Engelsche systeem, waarbij de gewone wetgever het recht heeft de werking van de Habeas Corpus Act t i j d e l i j k te schorsen en het Belgische stelsel, dat door bij-

¹⁾ Handelingen 1844/45 bl. 6. Handelingen 1848, I, bl. 165, 301, 445, 528.

²⁾ t.a.p. pag. 17 e.v.

voeging van de woorden „sauf les exceptions établies par la loi”, den wetgever volmacht naar welgevallen uitzonderingen op den regel van gelijkstelling te maken.

Men sloot een compromis in dien zin, dat de Grondwet zelf de uitzonderingen op het beginsel van het eerste lid zou aanwijzen en men bepaalde, dat uitsluitend inzake toelating, uitzetting en uitlevering de wet — en deze alleen — den vreemdeling in een ongunstiger positie mag brengen dan den inboorling.

De redetwist, welke daarna nog ontstond omtrent de beteekenis van het woord „vreemdeling” werd bij de Grondwetsherziening van 1887 bijgelegd door schrapping van de woorden „hetzij ingezetenen hetzij vreemdelingen”.

Struycken ¹⁾ betreurt het, dat men de onjuiste tegenstelling „hetzij ingezetenen hetzij vreemdelingen” niet heeft vervangen door de woorden „hetzij Nederlanders of vreemdelingen”: hare schrapping evenwel — zoo schrijft hij — ontnemt naar de letter aan de eerste zinsnede iedere beteekenis. En verder: „De ongelijkheid der rechtsbescherming, die onze burgerlijke wetgeving met betrekking tot Nederlanders en vreemdelingen kent, zou dan ook haar karakter van strijd met de Grondwet hebben verloren.”

Maar kan men niet met evenveel recht betreuren, dat de Kamer destijds de door de Regeering voorgestelde schrapping van het woord „gelijke”, dat ook in den Franschen tekst niet voorkomt, niet heeft aanvaard?

De artikelen 127, 152, 585, 768 en 855 van het Wetboek van Burgerlijke Regtsvordering zouden niet langer oorzaak zijn van een onwaarheid in de Grondwet.

Struycken antwoordt: „Daardoor zoude het artikel nog meer zijn ontzield.”

Inderdaad, maar wanneer dan uit het bovenstaande blijkt, dat ons slechts de keuze rest tusschen een leege of een onware bepaling, kunnen wij slechts concludeeren, dat de tijd gekomen is om de „onschuldige tirade van 1815” ²⁾ geheel uit onze Grondwet te doen verdwijnen.

¹⁾ Verzamelde werken Dl. V, Het Staatsrecht, 1928, pag. 294.

²⁾ Krabbe, t.a.p. pag. 5.

HOOFDSTUK III

DE VREEMDELINGENWET

PARAGRAAF I

DE organieke wet, bedoeld in art. 4, 2e lid van de Grondwet, is die van den 13den Augustus 1849 (S. 39) tot regeling der toelating en uitzetting van vreemdelingen.¹⁾

Tot 1875 bevatte zij niet alleen een regeling der toelating en uiteenzetting van vreemdelingen, doch ook een regeling der algemeene voorwaarden op welke ten aanzien van de uitlevering van vreemdelingen, verdragen met vreemde mogendheden kunnen worden gesloten.

Bij de wet van den 6den April 1875 (S. 66) echter werd laatstgenoemd onderwerp afzonderlijk geregeld en werden de artikelen 16, 17 en 18 van de wet van 1849 ingetrokken.

¹⁾ De vreemdelingenwet is niet toepasselijk op landverhuizers.

Met het inwerking treden der wet van 31 December 1936, houdende bepalingen met betrekking tot emigranten en transmigranten (S. 804) zijn vervallen de wet van 1 Juni 1861 (S. 53), houdende bepalingen omtrent den doortogt en het vervoer van landverhuizers (gewijzigd en aangevuld bij de wetten van 15 Juli 1869 S. 124 en van 15 April 1886 S. 64), alsmede de krachtens die wet gegeven voorschriften.

In het belang van de Volksgezondheid zijn afzonderlijke bepalingen betreffende de binnenkomst over de landsgrenzen c.q. het doortrekken door en het verkeer in het land, vastgesteld bij:

a. art. 17 der wet van den 21sten Juli 1928 (S. 265) houdende voorzieningen tegen besmettelijke ziekten (Besmettelijke-Ziektenwet) zooals die is gewijzigd bij de wet van 30 December 1929 (S. 589) en van 29 November 1935 (S. 685). Bij besluit van 1 October 1929 (S. 447) is de datum van inwerkingtreding bepaald op 4 October 1929. Met het inwerkingtreden van deze wet zijn vervallen de Besmettelijke-Ziektenwet van 4 December 1872 (S. 134) (laatstelijk gewijzigd bij de wet van 11 Februari 1928 S. 29) met uitzondering van eenige artt. en de wet van 26 April 1884 (S. 80) houdende buitengewone maatregelen tot af-

De strekking van de vreemdelingenwet omschrijft Minister Wichers in zijn Missive van 28 Augustus 1849 ¹⁾ aldus: „dat zij hoofdzakelijk ten doel heeft om de regeering de middelen te geven ten einde die vreemdelingen, wier tegenwoordigheid hier te lande voor de openbare rust en orde gevaarlijk zoude zijn, of die ons tot last zouden worden doordien zij geene voldoende middelen van bestaan hebben, noch door werkzaamheid kunnen verkrijgen, te weren of te noodzaken het land te ruimen”.

De plaatsing dezer beide doelstellingen doet eenigszins vreemd aan, wanneer men in aanmerking neemt, dat de wet blijkens haar art. 1 in de eerste plaats beoogt de binnenkomst van vreemdelingen, wier vermogenstoestand onvoldoende moet worden geacht, te keeren. ²⁾

Even verder zegt de Minister zelf: „Het eerste waarvan de hoofden van politie zich, ingevolge art. 1 der wet, moeten vergewissen, is, dat de vreemdeling voldoende middelen van bestaan bezit of door werkzaamheid kan verkrijgen.” ³⁾

Bij aankomst van den vreemdeling hier te lande beoordeelt de politie zelfstandig of hij aan het welstandsvereischte voldoet. Voldoet hij daaraan naar haar oordeel niet, dan moet hij reeds op dien grond worden afgewezen.

Voldoet de vreemdeling aan het vereischte van art. 1 der wet,

wending van eenige besmettelijke ziekten en tot wering harer uitbreiding en gevolgen.

b. art. 10 der wet van den 28sten Maart 1877 (S. 35), laatstelijk gewijzigd bij de wet van 24 Maart 1922 (S. 135) tot wering van besmetting door uit zee aankomende schepen (Quarantainewet) en het daarop steunende K.B. van 15 Mei 1933 (S. 276).

c. art. 11 der wet van den 26sten October 1935 (S. 626), tot regeling van het sanitair toezicht op de luchtvaart en het daarop gebaseerde K.B. van 11 Februari 1936 (S. 804). Deze wet geeft uitvoering aan het op 12 April 1933 te 's Gravenhage tusschen Nederland en andere Staten gesloten, en bij de wet van 20 April 1934 (S. 168) goedgekeurde Internationaal Sanitair Verdrag voor de Luchtvaart.

¹⁾ Missive van den Minister van Justitie, houdende voorschriften nopens de uitvoering en toepassing der wet van 13 Aug. 1849, op de toelating en uitzetting van vreemdelingen, 2e alinea.

²⁾ Aldus ook Krabbe t.a.p. pag. 8 e.v.

³⁾ Min. Wichers, t.a.p. 4e alinea.

dan dient vervolgens te worden nagegaan, of hij zich behoorlijk kan legitimeeren. Wanneer de vreemdeling in het bezit is van een regelmatig buitenlandsch paspoort, heeft er geen verder onderzoek naar zijn individualiteit of naar het doel van zijn komst plaats. Hij heeft dan het *r e c h t* toelating te vorderen, krachtens het imperatief gestelde voorschrift van art. 2, 1e lid: „De toelating *h e e f t* ¹⁾ plaats op een regelmatig buitenlandsch paspoort.,,

In het tweede lid van dat artikel vinden wij de vereischten voor een zoodanig paspoort omschreven.

Een paspoort is regelmatig, wanneer het is a) afgegeven door of vanwege de regeering van het land, waartoe de vreemdeling behoort, b) gevisceerd voor de reis herwaarts door een Nederlandschen diplomatieken of consulaire agent bij die regeering, c) niet verjaard.

Uit het bovenstaande volgt mitsdien — het zij hier reeds uitdrukkelijk vermeld — dat de wetgever het visumregime *v e r o n d e r s t e l t*. Weliswaar opent de wet in art. 3 de mogelijkheid van toelating op vertoon van andere geleibrieven, b.v. een onregelmatig paspoort, en kan een vreemdeling, volgens art. 4, zelfs op bloote aanmelding van zijn persoon worden toegelaten, doch in geen van beide gevallen verkrijgt hij een *r e c h t* op toelating. Toelating krachtens deze artikelen is voor den vreemdeling gunst en dit gunstbetoon is overgelaten „aan het doorzicht en de gemoedelijkheid der hoofden van politie.” ²⁾

Het is wel overbodig te zeggen, dat de politie in de gevallen bedoeld in de artikelen 3 en 4, anders dan ingeval het den houder van een regelmatig paspoort betreft, een zelfstandig onderzoek mag en moet instellen naar de individualiteit en het land van herkomst van den vreemdeling, alsmede naar het doel van zijn komst. Het staat derhalve in deze gevallen ter zelfstandige beoordeeling van de politie niet alleen of de vreemdeling geacht kan worden aan het welstandsvereischte te voldoen, maar ook of hij gevaarlijk is te achten voor de veiligheid van den Staat.

¹⁾ Spatieering van mij.

²⁾ Wichers t.a.p. 11e alinea.

Wat nu de wijze van toelating betreft, deze geschiedt in-gevolge art. 5 der wet door het hoofd van politie der gemeente ¹⁾ aan de grenzen of ter plaatse van eerste aankomst, met uitreiking van een reis- en verblijfspas.

Het zijn de woorden „met uitreiking van een reis- en verblijfspas”, welke voor ons betoog van onmiddellijk belang zijn.

In en buiten het Parlement zijn belangrijke discussies gevoerd over de beteekenis van deze woorden. Het is nl. de vraag, of de uitreiking van een reis- en verblijfspas als een constitutief element van de toelating dan wel als een bewijsmiddel daarvan moet worden beschouwd.

Volgens eerstgenoemde opvatting — welke de algemeene aanvaarde is — kent de wet geen andere toelating dan met, dit is door uitreiking van een reis- en verblijfspas ²⁾. Niet door het feit, dat een vreemdeling op grond van recht of gunst de Nederlandsche grens gepasseerd is, of hier reeds jaren gevestigd is, wordt hij „toegelaten” in den zin der wet, doch alleen en uitsluitend door het bezit van een reis- en verblijfspas. In de wet van 1849, aldus Mr. van Wageningen, ³⁾ heeft „toelaten” een speciale beteekenis: het wordt een formeel-technische uitdrukking, die los staat van den feitelijken toestand.

In de opvatting, volgens welke uitreiking van een reis- en verblijfspas als een bewijs- tevens contrôlemiddel is te beschouwen, kent de wet ook de mogelijkheid van een feitelijke stilzwijgende toelating, zonder reis- en verblijfspas.

¹⁾ In zijn circulaire aan de Directeuren en fungerende Directeuren van Politie d.d. 28 Februari 1852 (no. 111) deelde Minister Nedermeyer van Rosenthal mede dat, wat de handhaving der vreemdelingenwet betreft, in gemeenten, die een commissaris van politie hebben, d e z e, in gemeenten, die meer dan één commissaris van politie hebben, hij, die met het centraal bureau is belast, en alleen daar, waar geen commissaris van politie wordt gevonden, de burgemeester het hoofd van politie is.

²⁾ Krabbe t.a.p. pag. 31 en 32.

Stokvis: Tijdschrift voor Strafrecht 1931 pag. 175.

Vonnis Rb. Rotterdam 24 Febr. 1927 W. 11652.

Minister Donner Handelingen Ie Kamer 1926/1927, pag. 596.

Handelingen der Ned. Juristen-Vereeniging, 1932, II, pag. 190.

³⁾ Praeadvies voor de Ned. Juristen-Vereeniging, 1932, pag. 17 e.v.

In de Tweede Kamer werd deze opvatting in 1867 verdedigd door den heer Dullert ¹⁾ en in 1927 in de Eerste Kamer door Mr. Mendels. ²⁾ Prof. van den Bergh verdedigde haar bovendien op historische en systematische gronden. ³⁾

Zooals echter reeds is gezegd, wordt in de wet, volgens de algemeen gangbare leer, abstractie gemaakt van den feitelijken toestand en kan slechts die vreemdeling als „toegelaten” in den zin der wet worden beschouwd, die in het bezit is van een reis- en verblijfspas. Een krachtig argument voor deze leer ligt in art. 9 der wet, waarin met evenveel woorden gezegd wordt, dat niet toegelaten vreemdelingen, die geen reis- en verblijfspas kunnen bekomen, binnen's lands gevonden wordende, over de grenzen moeten worden gebracht.

Maar ook de geschiedenis maakt deze leer sterk. In zijn Circulaire d.d. 5 April 1851 schrijft Minister Nedermeyer van Rosenthal ⁴⁾: „het is een dwaalbegrip, waarin sommige hoofden van politie verkeeren, en waartegen ik bij deze ernstig moet waarschuwen, dat vreemdelingen, die na eenmaal eene grensgemeente doorgetrokken te zijn, daar of elders met of zonder voorkennis van de politie eenigen tijd vertoefd hebben, als toegelaten zouden moeten beschouwd worden, zoodat zij, hun middel van bestaan verliezende of broodeloos wordende, niet zouden kunnen verwijderd worden, dan op bevel van den kantonregter.

Die ambtenaren zien voorbij een der hoofdbeginselen der wet van 13 Augustus 1849: „de toelating blijkt alleen uit het bezit van eene reis- en verblijfspas, art. 5”.

Ook de Missive van dezen Minister d.d. 26 Mei 1851 no. 61,

¹⁾ Zie interpellatie Dullert naar aanleiding van de uitzetting van eenige Hannoveraansche Officiëren ingevolge art. 9 der wet (1866/1867, II, pag. 1256) en het antwoord van Minister Borret, dat „de wet geen feitelijke toelating van vreemdelingen kent”. (pag. 1258).

²⁾ Handelingen Ie Kamer, 1926/1927, pag. 574.

³⁾ Praeadvies voor de Ned. Juristen-Vereeniging, 1932, pag. 17 e.v.

⁴⁾ Circulaire van den Minister van Justitie d.d. 5 April 1851 aan de hoofden van politie in de Gemeenten omtrent de uitvoering van de wet van 1849, 15e alinea.

gericht aan den Commissaris van Politie te Breda, is kennelijk gebaseerd op het standpunt: zonder reis- en verblijfpas — geen toegelaten vreemdeling. Blijkens deze Missive — welke, zooals Mr. van Wageningen opmerkt, waarschijnlijk door dezelfde departementale ambtenaren is gemaakt, die ook de vreemdelingenwet hadden voorbereid — acht de Minister het verkieslijker om aan reizende muzikanten geen reis- en verblijfpas uit te reiken, aangezien het noodig is „dat het hoofd der politie der gemeente, waar zij bevonden zouden worden broodeloos te zijn, de handen vrij hebbe om hen onmiddellijk zonder tusschenkomst van den kantonregter, uit dit rijk te doen verwijderen”.

Dat de wet de uitreiking van een reis- en verblijfpas als een constitutief element van de toelating bedoelt, is m.i. dan ook overtuigend bewezen.

Bekend is wat er in de praktijk van deze voornaamste bepaling der wet is terecht gekomen.

Het door Minister Nedermeyer van Rosenthal ingevoerd systeem breidde Minister Strens uit „tot al degenen, die de kermis bereizen om, ter gelegenheid van deze, hun beroep of bedrijf uit te oefenen.”¹⁾

Sindsdien werd de praktijk algemeen en geraakte de uitdrukkelijke toelating door uitreiking van een reis- en verblijfpas in onbruik.

Of men nu de toename van het vreemdelingenverkeer en de onmogelijkheid om aan de grens een ernstig onderzoek naar den welstand van den vreemdeling in te stellen, al dan niet als rechtvaardigingsgrond voor het stelselmatig terzijde schuiven van art. 5 der wet aanvaardt, feit is, dat van alle hier te lande aanwezige vreemdelingen geen één toegelaten is in den zin der wet.²⁾

¹⁾ Circulaire van den Minister van Justitie d.d. 28 Augustus 1852 no. 58 houdende bepalingen omtrent het afgeven van reis- en verblijfpassen 5e alinea.

²⁾ Thorbecke o.a. heeft zich steeds krachtig verzet tegen het onderzoek van het welstandsvereischte aan de grens. De tijd om naar de middelen van bestaan van den vreemdeling een onderzoek in te stellen behoorde naar zijne meening eerst te geschieden, wanneer de vreemdeling zich in de een of andere gemeente wilde vestigen. Kan dat onderzoek daarenboven

Alle bepalingen der wet, welke betrekking hebben op toegelaten vreemdelingen en de te hunnen opzichte ingeval van uitzetting te volgen procedure, alsmede alle bepalingen in zake uitreiking en verlenging van reis- en verblijfpassen zijn daardoor buiten werking gesteld.

De vreemdelingenwet heeft de strekking den vreemdeling, zij het met eenige beperkingen, een wettelijk recht te verschaffen om in ons land te verblijven. Feitelijk echter, zegt Struycken, zijn de vreemdelingen nog in dezelfde positie als vóór 1848: „zij hebben geen recht van verblijf en genieten niet de bescherming van de wet.”¹⁾

Maar niet alleen de wettelijk voorgeschreven wijze van toelating, ook het door de wet veronderstelde visumregime is grootendeels komen te vervallen en daarmede — althans in feite — de toelating krachtens art. 2, welke door de wet toch als regel gedacht is.

Bij gelegenheid van „de vereeniging van Nederland met België door middel van den spoorweg” heeft Minister Donker Curtius²⁾ het wenschelijk geacht, dat de voorwaarden tot toelating ten aanzien van herwaarts reizende Belgen, in den regel niet in den strengsten zin worden toegepast, teneinde hen zoo min mogelijk last te doen ondervinden van de pascontrôle: „Een oordeelkundig gebruik van de in art. 3 en 4 der wet gegeven bevoegdheid komt te hunnen aanzien nu zelfs billijk voor.”

En met ingang van 1 Mei 1862 werd door Minister Olivier³⁾

— zoo zeide hij — wel ooit nauwkeurig of naar behooren aan de grenzen plaats hebben? . . . Ik wil gelooven, dat het onderzoek omtrent niet velen, omtrent niemand welligt, zal worden beproefd; maar, waartoe het dan in de wet geschreven?

Is het behoorlijk een regel te stellen, dien men niet dan bij uitzondering wil en kan toepassen? (Parlementaire Redevoeringen, I, pag. 234 en 235.)

¹⁾ t.a.p. pag. 301.

²⁾ Circulaire van den Minister van Justitie d.d. 22 Mei 1855 no. 115/67 omtrent het verkeer tusschen Nederland en België van reizigers (3e en 4e alinea).

³⁾ Circulaire van den Minister van Justitie d.d. 26 April 1862, houdende het besluit tot algemeene afschaffing van het verplicht vertoon van buitenlandsche paspoorten hier te lande.

het passenstelsel afgeschaft voor alle vreemdelingen zonder onderscheid. Zoo is het vrijwel tot het uitbreken van den wereldoorlog gebleven. Het bezit van een paspoort werd in den regel niet geëischt, laat staan een visum van een Nederlandsch diplomatiek of consulaire ambtenaar.

Eerst in Augustus 1918 heeft men in Nederland de visumplicht weer ingevoerd. Tevens werd met ingang van 15 November 1918 door den Minister van Buitenlandsche Zaken een Rijkspaspoortenkantoor ingesteld. Als hoofd van het kantoor trad op de Inspecteur der Koninklijke Marechaussee, die namens den Minister zelfstandig beoordeelde of door Nederlandsche diplomatieke of consulaire ambtenaren in het buitenland visa mochten worden verleend op de paspoorten van vreemdelingen. ¹⁾ Toen echter reeds enkele jaren later het visumregime voor tal van Staten weer werd afgeschaft, ²⁾ raakte het Rijkspaspoortenkantoor overbodig. Met ingang van 16 October 1926 werd deze instelling dan ook opgeheven en kwam de afgifte van visa wederom ter zelfstandige beoordeeling aan de Nederlandsche diplomatieke en consulaire ambtenaren in het buitenland. ³⁾

Het visumregime geldt thans wat Europa betreft nog slechts voor onderdanen van Polen, Lithauen, Letland, Hongarije, Albanië, Bulgarije, Griekenland, Yoego-Slavië, Tsjecho-Slowakije, Roemenië, Turkije, en sinds kort weer voor Spanje. De onderdanen van andere Europeesche Staten kunnen derhalve alleen op grond van hun paspoort aan de grens worden toegelaten.

Ten aanzien van personen van Belgische en Luxemburgsche nationaliteit bestaat nog een bijzondere faciliteit. Zij kunnen nl. alléén op grond van een eenzelvigheidskaart (*carte d'identité*)

¹⁾ Circulaire van den Minister van Justitie d.d. 15 November 1918 betreffende instelling van een Rijkspaspoortenkantoor.

²⁾ Voor België, Frankrijk en Zwitserland werden de pasvisa wederzijds afgeschaft in 1921, voor Denemarken, Noorwegen, Luxemburg en Italië in 1922, voor Zweden en Groot-Brittanië in 1923, voor Duitschland in 1926.

³⁾ Kennisgeving van den Minister van Justitie d.d. 14 October 1926, no. 921, 2e Afd. A.

mits voorzien van portret, signalement en handteekening van den drager, worden toegelaten. ¹⁾

Voor Duitsche onderdanen wordt behalve een paspoort ook een „Heimatschein”, mits binnen de laatste 5 jaren afgegeven of voor vernieuwing afgeteekend en de handteekening van den houder dragend, als voldoende legitimatiebewijs aangemerkt. ²⁾

Voor onderdanen van niet-erkende Staten, Sovjet Rusland, Oekraïne, Georgië, Azerbeidjan en Armenië, wier paspoorten niet geldig zijn in Nederland en wien op dit paspoort mitsdien ook geen visum kan worden uitgereikt, bestaat een visum-verklaring, zijnde een door den Nederlandschen Consul op afzonderlijke papier afgegeven visum.

Ten behoeve van Russische en Armeensche vluchtelingen, die zich uiteraard geen paspoort kunnen verschaffen, is door den Volkenbond in Juli 1922, op voorstel van het Volkenbondslid Dr. Nansen, Hoogen Commissaris voor de Russische uitgewekenen, een „certificat d'identité” de z.g. Nansenpas vastgesteld. ³⁾

De Regeeringen — waaronder ook de Nederlandsche — die dezen pas als wettig hebben erkend, hebben zich verbonden dezen te voorzien van een visum door hun onderhoorige consuls, bij eventueel vertrek van den vreemdeling naar het land, waartoe die consul behoort.

Resumeerende kan dus worden vastgesteld,

dat de toelating in Nederland van verreweg het meerendeel

der vreemdelingen plaats vindt bij de gratie der politie;

dat alle hier te lande vertoevende vreemdelingen te allen tijde ter beschikking van de politie staan.

Deze toestand heeft velen reden tot ernstige ongerustheid

¹⁾ Mededeeling van den Minister van Justitie d.d. 6 Februari 1923, Afd. 22 no. 822 en van 10 Juli 1923.

²⁾ Art. 1, 2e lid van het op 17 December 1904 met het Duitsche Rijk gesloten en bij de wet van 13 Januari 1906 (S. 4) goedgekeurde vestigingsverdrag (Bekendgemaakt bij K.B. van 7 November 1906, S. 279) en de ter voldoening aan dat artikel gewisselde nota van den 29sten October 1906.

³⁾ Het model van dit identiteitsbewijs werd opgenomen in het Algemeen Politieblad van 1922, afd. B bl. 681.

gegeven. Men heeft gevraagd hoe de bovengeschetste praktijk te rijmen valt met onze rechtstaatsgedachte. Men heeft de beruchte „lettres de cachets” en het „ancien régime” in herinnering gebracht. Men heeft gesproken van sabotage en den toestand hoogst onbevredigend genoemd.

Dat de praktijk niettemin onveranderd voortgang vindt, geeft te denken; en ik heb mij anderzijds afgevraagd, zijn de bezwaren, welke men tegen den bestaanden toestand oppert, inderdaad van zoo ernstigen aard als men vaak doet voorkomen?

Zou het feit, dat de vreemdelingenwet, die toch een all round systeem inhoudt, practisch geheel terzijde geschoven is niet mogelijkerwijze te wijten zijn aan de onvoldoende bezinning van de makers dier wet ten aanzien van den aard der daarin behandelde materie?

Is het opzij zetten dier wet inderdaad te wijten aan den „machtshonger van de politie” en van „onverantwoordelijke dorpspotentaatjes” of is het systeem der wet te weinig soepel en laat het te weinig bevoegdheden aan het administratief gezag?

Er bestaat hier m.i. alleszins aanleiding tot een soortgelijke vraag als Prof. P. W. Kamphuisen zich in zijn „Gewoonterecht”¹⁾ ten aanzien van de Zondagswet heeft gesteld: Heeft dit in onbruik geraken soms geleid tot gewoonterechtelijke opheffing van de wet?

Ten aanzien van het Zwitsersche vreemdelingenrecht, geeft Ruth²⁾, wanneer hij „das Fremdenpolizeirecht der Kriegs- und Nachkriegszeit” behandelt, een bevestigend antwoord: „Wenn sich unter dem Druck neuer Wirklichkeit neues Recht durchsetzt, entsteht regelmässig ein Übergangsstadium (bei evolutionärer Rechtsentwicklung) während dessen neues und altes Recht nebeneinander gelten. So war es auch hier: das neue Recht bemächtigte sich zunächst nur der Praxis und belies das alte in theoretischer Geltung, wobei man während längerer Zeit nicht wusste, ob nicht letzteres früher oder später doch wieder

¹⁾ pag. 154 e.v.

²⁾ t.a.p. pag. 7/8.

die ganze Herrschaft an sich reissen würde, bis sich das als unmöglich erwies und das alte Recht auch theoretisch ausser Geltung gesetzt werden musste”.

Het is voor ons van groot belang te weten of deze kernachtige woorden ook op de Nederlandsche vreemdelingenwet toepasselijk gemaakt kunnen worden.

PARAGRAAF II

In zijn antwoord op de door den Heer van Embden ¹⁾ in de Eerste Kamer geleverde kritiek betreffende het t.o.v. de vreemdelingen gevoerde beleid, verdedigde Minister Donner ²⁾ de stelling, dat de wet van 1849 eenerzijds rechtswaarborgen geschapen heeft voor de gemeenschap, anderzijds zekere rechtswaarborgen heeft gegeven aan de vreemdelingen.

In het belang van het vreemdelingenverkeer — aldus de Minister — heeft men de rechtswaarborgen van de gemeenschap min of meer laten schieten, maar als correlaat daarvan is de positie der vreemdelingen ook veranderd en kan men niet een stukje van het eene stelsel en een stukje van het andere stelsel bijeen voegen.

Wat nu de draagwijdte van de vreemdelingenwet betreft — aldus vervolgt de Minister — deze is niet zoo beperkt, dat alle vreemdelingen, die middelen van bestaan hebben of krijgen kunnen, moeten worden toegelaten. Daarnaast staat zonder eenigen twijfel, dat men ook overigens ongewenschte elementen kan weren.

Nu is het visum in de wet niet uitdrukkelijk eisch. Immers de artikelen 3 en 4 laten de mogelijkheid open, dat men ook op andere brieven, zelfs op bloote aanmelding kan worden toegelaten. Behalve het welstandsvereischte, dat de politie ten opzichte van alle vreemdelingen zelfstandig beoordeelt, mag zij derhalve bovendien bij aankomst de bonafiditeit van de vreem-

¹⁾ 1926/1927, I, blz. 581 e.v.

²⁾ 1926/1927, I, bl. 595 e.v.

delingen beoordeelen, indien zij niet in het bezit zijn van een regelmatig gevisceerd paspoort.

Sinds men echter ingevolge overeenkomst met tal van mogendheden de visa wederzijds heeft afgeschaft, blijft de politie, wanneer zij zelfstandig de bonafiditeit van de uit een der verdragsstaten afkomstige vreemdelingen beoordeelt, b i n n e n de haar door de wet zelf gegeven bevoegdheid.

De normen, welke de politie daarbij heeft in acht te nemen, zijn dezelfde als die, welke aan de wet van 1849 ten grondslag liggen en het staat haar niet vrij een anderen maatstaf aan te leggen, die haar in een bepaald geval opportuun voorkomt.

De conclusie van dit scherpzinnig betoog van den Minister luidt: „Daarom zijn wij ook thans nog binnen het stelsel van 1849” ¹⁾ en verder: „aldus kan men niet zeggen, dat de wet geheel terzijde is”.

Wanneer al in deze door den Minister gehuldigde opvatting nog plaats mocht zijn voor een consuetudo praeter legem, een gewoonte, die de wet aanvult en uitlegt, van een consuetudo contra legem of desuetudo kan toch stellig geen sprake zijn. Een van de meest elementaire vereischten immers voor desuetudo, het f e i t e l i j k in onbruik raken der wet, acht de Minister ten aanzien van de vreemdelingenwet niet aanwezig. ²⁾

Een onderzoek naar het psychologisch of intellectueel bestanddeel, waardoor de gewoonterechtelijke regel zich van een gebruik of een praktijk onderscheidt, is dan ten aanzien van de vreemdelingenwet uitgesloten.

Wil het door mij gestelde vraagpunt derhalve gemotiveerd zijn, dan zal eerst moeten worden aangetoond, dat wij ons in f e i t e n i e t meer binnen het stelsel van 1849 bevinden en dat de wet in feite geheel terzijde is gesteld.

In de geschiedenis der wet vind ik voor deze mijne opvatting een krachtigen steun. Immers, het bezit van een regelmatig paspoort wordt in de wet weliswaar niet uitdrukkelijk v e r e i s c h t en kan een vreemdeling ook op vertoon van

¹⁾ 1926/1927 I bl. 603.

²⁾ zie t.a.v. dit punt pag. 30 e.v.

andere papieren of op bloote aanmelding — steeds genomen, dat hij aan het welstandsvereischte voldoet — worden toegelaten, dit neemt niet weg, dat de wet het visumregime *veronderstelt*.

Hieruit volgt, dat de toelating op vertoon van andere geleibrieven dan een regelmatig paspoort, waarbij de politie derhalve het recht heeft de bonafiditeit van den vreemdeling te beoordeelen, slechts bij wijze van uitzondering kan geschieden.

Als regel is vertoon van een door een Nederlandschen consulairen ambtenaar in het buitenland gevisceerd paspoort noodzakelijk en ligt dus de bevoegdheid tot beoordeeling van de bonafiditeit van den vreemdeling niet bij de politie doch bij den betrokken consulairen ambtenaar.

Minister Wichers ¹⁾ heeft in de Kamer verklaard, dat de houder van een regelmatig buitenlandsch paspoort het vermoeden voor zich heeft, dat hij niet gevaarlijk is voor de Staat: „Het daarop gestelde visum van den Nederlandschen diplomatieken of consulairen agent strekt daarvoor *in den regel* ²⁾ tot waarborg, want men kan niet onderstellen, dat zoodanig visum gesteld zal worden op den pas van den vreemdeling, van wien het te vermoeden is, dat hij hier kwaad zou willen stichten.”

Welnu, evenmin als de makers van de vreemdelingenwet hebben vermoed, dat het reis- en verblijfspassenstelsel zou vervallen, zoo min vermoedden zij, dat het visumregime zou worden afgeschaft.

Volgens Prof. van den Bergh is de eenig toelaatbare gevolgtrekking van het feit, dat het visumregime in den loop der zestig jaren kwam te vervallen: „dan zullen voortaan de artikelen 3 en 4 toegepast worden. Deze artikelen schijnen echter in dit deel van den geachten bewindsman — Minister Donner — zoek geraakt te zijn”.

Inderdaad, deze artikelen komen in het door Prof. van den Bergh geciteerde deel van 's Ministers betoog niet voor, maar

¹⁾ 1848/1849, II, bl. 647.

²⁾ Spatieering van mij.

zooals ik boven reeds heb vermeld, beroept deze bewindsman er zich even later wel degelijk op, teneinde te kunnen aantoonen, dat de huidige praktijk nog binnen het stelsel van de wet van 1849 gebleven is, welke stelling Prof. van den Bergh juist bestrijdt!

Het is echter niet zóó, dat de wetgever van 1849 regelen heeft willen geven zoowel voor het geval, dat het visumregime vi-geert, in welk geval dan art. 2 zou voorzien, als voor het geval dat dit regime is afgeschaft, waarvoor dan de artikelen 3 en 4 van toepassing zouden zijn, neen, de wet veronderstelt het visumregime. Maar wanneer zich onder v i g u e u r daarvan niettemin een bepaalde vreemdeling bij ons mocht melden, die niet in het bezit is van een regelmatig paspoort, dan laat zij — ruimhartig — niettemin de mogelijkheid van toelating open op voet van de artikelen 3 en 4. De wetgever heeft derhalve klaarblijkelijk de beslissing omtrent de bonafiditeit van den vreemdeling als regel ter zelfstandige beoordeeling aan den betrokken diplomatieken of consulairen ambtenaar in het buitenland gegeven. De vraag of dat opportuun is, kan hier buiten beschouwing blijven. Het is mogelijk, dat men den consulairen ambtenaar meer geschikt achtte om daaromtrent te oordeelen dan de plaatselijke politie. Het kan ook zijn, dat de mogelijkheid, waarin de consulaire ambtenaar verkeert om een uitvoerig onderzoek naar de antecedenten van den vreemdeling in te stellen, alvorens hij zijn visum op het paspoort verleent, den wetgever als een groot voordeel van het visumstelsel voor den geest stond.

Feit is, dat er tengevolge van de afschaffing der visa een m a c h t s v e r s c h u i v i n g ontstond van den consulairen ambtenaar naar de politie.

Ik kan derhalve de opmerking van Prof. van den Bergh, dat voortaan maar de artikelen 3 en 4 moeten toegepast worden, niet billijken. Op dezelfde gronden komt echter ook het be-toog van Minister Donner mij niet juist voor. Inderdaad, feitelijk is de toestand zooals die door hem in de Eerste Kamer is geschetst, maar ik ben er geenszins van overtuigd, dat het systeem van de vreemdelingenwet te dezen aanzien klopt met

de praktijk en dat de wetgever van 1849 voorzien heeft in de door afschaffing van het visumregime geschapen toestand.

Wat de draagwijdte van de vreemdelingenwet betreft, kan ik mij geheel vereenigen met de repliek van den heer Mendels: „Ik kan dat in het stelsel der wet niet lezen en de Minister heeft het m.i. te goeder trouw hinein interpreteert. Het is geen uitlegging van de wet, maar een inlegging in de wet, een interpretatie, die zich aanpast aan de bestaande praktijk.” ¹⁾

Dat de huidige toestand voor de vreemdelingen onbevredigend zou zijn, kan niet toegegeven worden. Integendeel, de vreemdelingen profiteeren daarvan in menig opzicht en de terzake bevoegde autoriteiten kunnen nu nog wel een oogje dicht doen in gevallen, waarin de wet slechts hard zou kunnen zijn.

Maar evenmin kan toegegeven worden, dat wij ons nog binnen het stelsel van 1849 bevinden. Uit het bovenstaande moge blijken, dat door de afschaffing van het visumregime en door het niet afgeven van reis- en verblijfpassen de beide grondslagen der wet zijn komen te vervallen en daarmee het geheele wettelijk stelsel. Daaraan kan ook niet afdoen het feit, dat het visumregime na den wereldoorlog nog even herleefde en thans nog nabloeit ten aanzien van eenige duizendtallen vreemdelingen, die niet uit de verdragsstaten afkomstig zijn.

Mijn vraag of de vreemdelingenwet gewoonterechtelijk is opgeheven, blijft mitsdien gerechtvaardigd.

¹⁾ 1926/1927, I, pag. 601.

HOOFDSTUK IV

DE RECHTSKRACHT VAN DE VREEMDELINGEN- WET EN HET GEWOONTERECHT

VAN alle gevaren, waaraan degene is blootgesteld, die wil aantoonen, dat een bepaalde regel een gewoonterechtelijke norm is of dat een bepaalde wet of wettelijk voorschrift gewoonterechtelijk is opgeheven, is dit wel het grootste, dat hij eigen staatkundige overtuiging tot staatsrechtelijk gewoonterecht stempelt.

Quod volumus credimus libenter.

Struycken ¹⁾ heeft daartegen uitdrukkelijk gewaarschuwd, wanneer hij schrijft, dat slechts hij dat gevaar vermijdt, die na „deugdelijk wetenschappelijk onderzoek der werkelijkheid het gewoonterecht vaststelt zooals het zich in duurzame gewoonten toont, gedragen door algemeene rechtsovertuiging”.

Maar het is ook mogelijk, dat hij, die deze waarschuwing ter harte genomen heeft, nog niet vrijuit gaat. En dit zal het geval zijn, indien hij zich gesteld ziet tegenover degenen, die tegen de erkenning zelf van de staatsrechtelijke gewoonte als rechtsbron bezwaar maken.

Van een debat met deze categorie meen ik echter bij voorbaat te moeten afzien, aangezien het uiteraard het bestek van deze verhandeling te buiten gaat om hen op rechtsphilosophische gronden van de normatieve kracht der staatsrechtelijke gewoonte te overtuigen.

Ik schaar mij derhalve zonder meer bij degenen, die wet en gewoonte als twee van elkaar onafhankelijke, gelijkwaardige rechtsbronnen erkennen en ga onmiddellijk over tot een korte uiteenzetting van de vereischten, waaraan een gebruik of een praktijk in concreto heeft te voldoen om tot gewoonterechtelijke norm verheven te worden.

¹⁾ t.a.p. pag. 199.

Vervolgens zal dan de vreemdelingenwet, zooals die in de praktijk wordt toegepast, aan die vereischten getoetst worden.

Volgens de algemeene overtuiging zijn voor het bestaan van staatsrechtelijk gewoonterecht twee elementen vereischt: een feitelijk en een psychologisch of intellectueel element.

Het feitelijk element bestaat uit een reeks regelmatig herhaalde gelijke of gelijksoortige gedragingen ten aanzien van een bepaalde verhouding in het staatkundig leven.

Hoeveel gelijke of gelijksoortige handelingen voor het ontstaan van een gewoonte vereischt zijn is niet in het algemeen te zeggen, doch is afhankelijk van de belangrijkheid dier handelingen en van de omstandigheid of zij in het staatkundig leven vaak k u n n e n voorkomen.

Geheel ononderbroken behoeft de reeks van gedragingen niet te zijn. Enkele afwijkende handelingen doen aan de gewoonte dan ook geen afbreuk. Voortgezette inbreuken echter alsmede voortdurende ernstige protesten van geïnteresseerden zullen kunnen verhinderen, dat een bepaalde toestand of bepaalde handelingen grondslag van een gewoonterechtelijke norm worden.

De tweede bestaansvoorwaarde voor het gewoonterecht pleegt men aan te duiden met de formule: *opinio juris seu necessitatis*.

Een feitelijke gewoonte, zoo zegt men, verkrijgt eerst rechtskracht, indien zij gedragen wordt door de algemeene rechtsovertuiging, door het algemeen rechtsbewustzijn.

In zijn belangrijke studie van het gewoonterecht echter, heeft Prof. Kamphuisen de onhoudbaarheid van deze traditioneele leer op overtuigende gronden bewezen.

Het intellectueel element — aldus Prof. Kamphuisen — is niet gelegen in de *opinio necessitatis*, in de subjectieve rechtsovertuiging van wat men „de meerderheid” pleegt te noemen, doch in de *necessitas* zelve, de objectieve noodzakelijkheid uit de rede voortvloeiende. Het subjectief redelijk inzicht van „de meerderheid” kan slechts dienen als toetssteen voor hetgeen de rede leert. Een reeks van handelingen, voldoende aan de eischen om als materieel voor een gewoonterechtelijke

norm te dienen, kan alleen dan tot gewoonterecht worden, indien redelijke beschouwing ons de noodzakelijkheid leert om aldus en niet anders te handelen.

Om het nog korter te zeggen: het intellectuele element bestaat hierin, dat het eerbiedigen van de gewoonte een dictamen rationis moet zijn.¹⁾

De grondslag en het uitgangspunt van deze leer is gelegen in de erkenning van het natuurrecht, welks beginselen bij de redelijke beschouwing van de gewoonte de algemeene leiding geven.

Voor de theoretische rechtvaardiging hiervan, moge ik den belangstellenden lezer overigens verwijzen naar de monografie van Prof. Kamphuisen, waarin ook talrijke voor dit onderwerp belangrijke werken vermeld zijn.

Wij dienen hier slechts nog in te gaan op de verhouding tusschen wet en gewoonte. Geplaatst tegenover de wet, onderscheidt men de gewoonte in een *consuetudo praeter legem* en een *consuetudo contra legem*.

Ofschoon men voor de praktijk algemeen aanvaardt, dat de wet door de gewoonte, de gewoonte door de wet terzijde gesteld kan worden, komt het daaruit voortspruitende rechtsconflict velen theoretisch toch onoplosbaar voor. Immers, hoe zal de eene zelfstandige rechtsbron de kracht der andere kunnen opheffen?

Een sterk argument voor de juistheid van de door Prof. Kamphuisen verkondigde leer is naar mijne meening juist hierin gelegen, dat hij dit rechtsconflict tot oplossing brengt: „Het is de rede, grondslag voor wet en gewoonte beide, die boven deze twee oogenschijnlijk niet samen te brengen rechtsbronnen de hoogere eenheid geeft en daarmede de oplossing van de vraag naar hun verhouding.”²⁾

Van het gewoonterecht *contra legem*, dat veelal onderscheiden wordt in een *consuetudo abrogatoria*, welke de wet afschaft en

¹⁾ Kamphuisen, t.a.p. pag. 87.

²⁾ t.a.p. pag. 94.

een *desuetudo*, is speciaal laatstgenoemde verschijningsvorm voor ons onderwerp van belang.

Van een *desuetudo* spreekt men ingeval de wet niet meer wordt toegepast op de verhoudingen, waarin zij voorziet, ofschoon die verhoudingen in het dagelijksch leven nog voorkomen.¹⁾

Gezien in het licht van de bovengeschetste theorie zal de wettelijke norm derhalve hare rechtskracht verliezen, wanneer zij naar objectief redelijk inzicht niet meer de juiste oplossing geeft voor de verhoudingen, waarop zij betrekking heeft.

De nieuwe gewoonterechtelijke norm bezit dan waarschijnlijk een grooter redelijkheidsghalte dan de oude wettelijke en dit is op zich zelf reeds voldoende om den mensch als redelijk wezen aan de nieuwe norm te onderwerpen.

Na deze korte beginselverklaring, willen wij ons thans ten aanzien van de vreemdelingenwet afvragen of de voor de gewoonterechtelijke *desuetudo* vereischte elementen aanwezig zijn.

En men zal mij niet gemakzuchtig noemen, wanneer ik, na al hetgeen in de voorafgaande hoofdstukken werd uiteengezet, geen redelijke twijfel meer aanwezig acht dat t.a.v. de vreemdelingenwet inderdaad het feitelijk element voor de *desuetudo* aanwezig is.

Ik zou slechts in herhaling vallen, wanneer ik hier zou beklemtoon, dat art. 5 der wet door de Overheid reeds sinds tientallen jaren honderden malen per dag overtreden wordt en dat mede tengevolge daarvan het geheele wettelijk stelsel op losse schroeven is komen te staan.

Maar, zal men zeggen, wat is dat anders dan de constateering van een onwettige praktijk, welke alleen het gevolg is van een bloote machtsverhouding? Zijn de vele ernstige protesten van geïnteresseerden tegen die praktijk niet evenveel redenen om te betwijfelen, dat hier een grondslag voor *desuetudo* aanwezig is?

Deze en dergelijke tegenwerpingen dwingen ons reeds terstond tot bezinning ten aanzien van het intellectueel element.

¹⁾ Bellefroid, De Bronnen van het Stellig Recht, 1927, pag. 27.

Wij zullen hebben aan te toonen, dat redelijke beschouwing ons de noodzakelijkheid leert van die praktijk.

Een enkele opmerking vooraf. Het komt mij niet overbodig voor er op te wijzen, dat onder al degenen, die zich tegen de huidige praktijk verzet hebben, slechts zeer weinigen zijn, die tevens geprotesteerd hebben tegen de afschaffing van het passenstelsel, het visumregime of tegen het niet uitreiken van reis- en verblijfpassen.

Toch staat of valt de wet, zooals ik boven al heb aangetoond, met het al dan niet intact laten van die paperassen.

Bij mijn weten is er in de laatste jaren dan ook slechts één pleidooi gehouden voor een hernieuwde uitreiking van reis- en verblijfpassen. En dat klinkt nog zoo paradoxaal, dat het van Chesterton afkomstig kon zijn. Het is dat van Prof. van Embden ¹⁾, die den Minister in overweging gaf slechts aan degenen een reis- en verblijfpas te doen uitreiken, die . . . voor uitzetting in aanmerking komen. Men zou dan bereiken, dat de vreemdelingen, waarop de politie haar „onwelwillend oog” heeft laten vallen, wederom de rechtsbescherming van den kantonrechter krijgen, waarop zij als toegelaten vreemdelingen ingevolge art. 10 der wet aanspraak kunnen maken.

Overigens blijkt uit die protesten slechts van een voortdurend en ernstig wantrouwen in de politie. Men doelt dan niet zoozeer op het administratief gezag als zoodanig, als wel op de lagere politie-autoriteiten, wier beleid men vaak scherp afkeurt.

In de Staten-Generaal hebben de Ministers van Justitie telkens weer rekenschap moeten afleggen over de uitleiding of uitzetting van bepaalde vreemdelingen, die daardoor in levensgevaar zouden zijn gekomen, de langdurige administratieve hechtenis, welke vreemdelingen soms in afwachting van de te hunnen aanzien te nemen beslissing in de Huizen van Bewaring zouden hebben moeten ondergaan, de gebrekkige hygiëne, welke daar zou zijn, enz.

Maar het merkwaardige van al deze kritiek is, dat zij niet geleverd wordt om de herleving van het wettelijk stelsel te ver-

¹⁾ Handelingen Eerste Kamer 1926/27 pag. 586.

krijgen, alswel om de nadeelige gevolgen van het in onbruik raken der wet zooveel mogelijk te verminderen. Daardoor lezen wij ook zelden of nooit een critiek op principieele gronden, maar staan de handelingen der Staten-Generaal vol van meeningsverschillen over de „Einzelentscheide” der politie-autoriteiten. Deze meeningsverschillen betreffen dan vaak nog onbelangrijke kwesties, welke echter voor sommige politici een niet te versmaden strijdmiddel opleveren.

Een zoodanige kritiek doet echter aan mijn stelling, dat het materieele element voor de gewoonterechtelijke desuetudo hier aanwezig is, niet de minste afbreuk. Ik zou anderzijds reeds in mijn overtuiging geschokt worden, ingeval men mij slechts één proces zou kunnen noemen, dat wegens onrechtmatige overheidsdaad terzake van het niet uitreiken van een reis- en verblijfpas gewonnen of zelfs maar geëntameerd is. Ik heb er vergeefs naar gezocht.

Ik acht het derhalve gerechtvaardigd over te gaan tot behandeling van de vraag of ook het intellectueele element aanwezig is.

Dat de Overheid, welke de wet sinds jaar en dag overtreedt, deze vraag bevestigend beantwoordt, mag veilig worden aangenomen. Maar is de thans ten aanzien van de vreemdelingenwet gevolgde praktijk ook een dictamen rationis?

Teneinde te kunnen aantonen, dat de wet van 1849 aan de Overheid niet een zoodanige vrijheid van handelen laat als zij noodzakelijkerwijze moet hebben om haar taak betreffende de toelating en verwijdering van vreemdelingen naar behooren te kunnen vervullen, is een onderzoek naar den aard dezer materie noodzakelijk.

Wij zien ons dan gesteld voor hetzelfde probleem, dat onder den naam van „de verhouding tusschen wet en algemeene maatregel van bestuur” tot de belangrijkste van het geheele staatsrecht behoort. Bekend is hoe men in de moderne wetgevingspraktijk de synthese heeft gevonden tusschen de eischen van de rechtstaatsgedachte eenerzijds en die van de technische ontwikkeling anderzijds. ¹⁾

¹⁾ Zie Kranenburg, Dl. I, pag. 79 e.v., uitg. 1928.

De wetgever in den zin van Koning en Staten-Generaal heeft zich steeds meer beperkt tot het vaststellen van de beginselen en den algemeenen gedachtengang van de te treffen regelingen en heeft overigens vaak uitgebreide opdrachten gegeven aan de Kroon en de Administratie om die beginselen nader uit te werken.

Ten tijde van het tot stand komen van de vreemdelingenwet echter was van een zoodanige delegatie nog geen sprake. Weliswaar trok de Kroon groote gebieden ter regeling aan zich en achtte de rechtspraak¹⁾ zulks niet in strijd met de Grondwet, maar wanneer de Grondwetgever eenmaal een onderwerp zoo belangrijk verklaard had, dat hij daarvoor de medewerking van de Staten-Generaal noodig oordeelde, was van een belangrijke delegatie aan de Kroon geen sprake meer. Dan deed de wetgever het ook zelf, beperkte zich niet tot het aangeven van „the broad policy” maar gaf gedetailleerde voorschriften. Mocht zulks voor sommige onderwerpen geen ernstige bezwaren opleveren, ten aanzien van de onderhavige materie was dat principieel onjuist. De vreemdelingenwet is dan ook een sprekend voorbeeld van de toenmalige overschatting van het wettenrecht. De wetgever van 1849 heeft niet voldoende de mogelijkheid gelaten, om naar omstandigheden de teugels te vieren of aan te trekken en heeft voorbijgezien, dat er in deze een natuurlijke afwisseling bestaat van milder en strenger regime. Wil een vreemdelingenwet niet storend naar bevorderend werken, dan is het noodzakelijk, dat zij aan de Administratie een ruime regelingsbevoegdheid laat. Geen wetgever is in staat alle gebeurlijkheden van het leven te voorzien, maar hij kan zich vele teleurstellingen besparen, wanneer hij daar waar het noodzakelijk is, zijn bevoegdheid aan een snelle krachtige executieve delegeert. De wet van 1849 biedt daartoe geen mogelijkheid. Het gevolg was, dat de praktijk reeds zeer spoedig na de invoering der wet daaraan moest ontgroeien. Dat de rechtszekerheid daardoor soms in het gedrang kwam, valt niet te ontkennen. Intusschen

¹⁾ Zie Broodarrrest van 18 Juni 1844 W. 506, alsmede arresten H.R. van 24 Febr. 1846 W. 696, 30 Nov. 1847 W. 868, 22 Oct. 1861 W. 2321.

maakten de omstandigheden in en na den wereldoorlog herziening der tot dan toe gevoerde „Freizügigkeitspolitik” noodzakelijk. Zulks geschiedde echter slechts gedeeltelijk door wederinvoering van het paspoort- en visumregime. Men liet de wet van 1849 overigens voor wat zij was en bracht een tweetal speciale wetten tot stand, welke aan de executieve de zoo noodige bevoegdheden verleenden. Het zijn de wetten van 17 Juni 1918 (S. 410), houdende nadere voorzieningen in de tegenwoordige buitengewone omstandigheden betreffende het toezicht op hier te lande vertoevende vreemdelingen en van 10 Januari 1920 (S. 11), houdende nadere voorzieningen betreffende de grensbewaking.

Daaruit alleen reeds blijkt, dat ook de Staten-Generaal na den oorlog in de wet van 1849 geen levensbatbaarheid meer zagen. Merkwaardig is ook, dat aan de Staten-Generaal nog steeds geen voorstel van wet is gedaan, waarbij de intrekking van de wet van 17 Juni 1918 wordt geregeld, ofschoon de toenmalige buitengewone omstandigheden reeds lang hebben opgehouden te bestaan. Dat beide wetten nog steeds van kracht zijn — hoewel zij zijn gemaakt met het oog op de in 1918 en 1920 aanwezige omstandigheden ¹⁾ — staat in eng verband met het feit, dat de internationale toestand zich inmiddels weer zoodanig heeft ontwikkeld, dat de intrekking dier wetten en de daarbij aan de autoriteiten verleende bevoegdheden momenteel geenszins opportuun is te achten. De autoriteiten maken zelfs van sommige hun daarin verleende bevoegdheden weer een ruim gebruik. Ik noem b.v. de bij art. 19 van het Vreemdelingen-reglement aan den Inspecteur der Koninklijke Marechaussee verleende bevoegdheid tot interneering van vreemdelingen, die gevaarlijk zijn te achten voor de openbare orde, veiligheid, gezondheid of zedelijkheid.

Ofschoon het hier geleverde bewijs van den mislukten opzet der vreemdelingenwet ons reeds de noodzakelijkheid en de redelijkheid van hare terzijdestelling doet inzien, moge ik ter

¹⁾ Zie art. 5 van de wet van 17 Juni 1918 en art. 9 van de wet van 10 Januari 1920.

illustratie toch nog eenige voorbeelden noemen, waaruit blijkt, hoe de onbruikbaarheid van de vreemdelingenwet zich in de praktijk het sterkst heeft doen gevoelen. Vooreerst, de moeilijkheden, welke gerezen zijn ten aanzien van het in art. 1 der wet gestelde vereischte: de voldoendeheid van middelen of bronnen van bestaan.

De wetgever van 1849 heeft — *mirabile dictu* — wel zeer hooge verwachtingen gehad van het onderscheidingsvermogen der hoofden van politie, toen hij hun opdroeg zich van den maatschappelijken welstand van den vreemdeling te vergewissen, doch naliet eenigerlei maatstaf daartoe te noemen. Het zij toegegeven, dat het onmogelijk is bepaalde regelen te dien einde vast te stellen, maar dat neemt niet weg, dat er voor een onderzoek naar de voldoendeheid van middelen van bestaan een maatstaf moet bestaan, waarmede men den graad der maatschappelijke gesteldheid kan meten. Die maatstaf echter is in de wet niet te vinden. Redelijke beschouwing leert, dat het criterium slechts gelegen kan zijn in den duur of den vermoedelijken duur van het verblijf. Aan den toerist, die hier te lande slechts eenige dagen of weken vertoeft, dienen heel andere eischen gesteld te worden dan aan den vreemdeling, die hier voor langeren tijd wenscht te verblijven of in onze maatschappij wil worden ingelijfd. Maar ook een onderscheid tusschen verblijf en vestiging kent onze wet niet.

Thorbecke ¹⁾ had het bij het rechte eind, toen hij de voorwaarde van art. 1 der wet „onregtvaardig, niet doeltreffend en niet uitvoerlijk” noemde: „Ik wil, dat men een reiziger, die zich aan de grenzen vertoont, enkel als reiziger beschouwe en niet onderwerpe aan maatregelen, welke eerst, wanneer hij binnen de grenzen is en verblijft, noodig zijn.”

De tweede moeilijkheid, welke hiermede ten nauwste verband houdt, betreft de plaats, waar de contrôle op de binnenkomst der vreemdelingen dient te geschieden. Zal men een preventief dan wel een repressief toezicht houden?

De wetgever van 1849 heeft de voorkeur gegeven aan het

¹⁾ Parlementaire redevoeringen, I, bl. 237.

eerste en het zwaartepunt der contrôle gelegd bij het hoofd van politie der gemeente aan de grenzen of ter plaatse van eerste aankomst. Consequent kwam Thorbecke ook daar tegen op: „Ik wensch dus, dat het onderzoek naar de middelen van bestaan niet op de grenzen plaats hebbe, alwaar het bovendien nimmer naar eisch kan geschieden, maar later binnen deze of gene gemeente, nadat volgens den termijn, bij de wet te bepalen, de vreemdeling niet meer geacht kan worden op reis te zijn”.

Ik acht het overbodig hier nader op de voor- en nadeelen van de beide stelsels in te gaan en wil mij beperken tot de opmerking, dat de wetgever ook de oplossing van dit vraagstuk veilig had kunnen overlaten aan de executieve, teneinde haar in staat te stellen naar omstandigheden en bevind van zaken aan de grens dan wel in het binnenland contrôle uit te oefenen. In dit verband kan worden genoemd de geheel bijzondere categorie vreemdelingen, welke sinds eenige jaren weer de aandacht trekt, die van politieke vluchtelingen.

Nopens de mogelijkheid om deze tot ons land te kunnen toelaten, wanneer zij aan een of meer ja, aan alle voorwaarden voor de toelating gesteld, niet voldoen, geeft de wet van 1849 geen voorziening.

Met deze voorbeelden moge ik volstaan. Met opzet werden van de vele gebreken der wet slechts die genoemd, welke betrekking hebben op de toelating.

Met het wettelijk begrip der toelating immers staat of valt de gehele wet. Vrijwel alle overige moeilijkheden zijn ontstaan tengevolge van het feit, dat handhaving van het instituut der toelating onmogelijk bleek.

Zoo komen wij tot de conclusie, dat zich ten onzent niet alleen de gewoonte gevormd heeft de vreemdelingenwet te overtreden, maar ook dat redelijke beschouwing ons de noodzakelijkheid leert om aldus en niet anders te handelen. Aangezien derhalve zoowel het feitelijke als het intellectueele element voor de gewoonterechtelijke desuetudo aanwezig is, is de rechtskracht der vreemdelingenwet vervallen.

Toch liggen hier nog eenige moeilijkheden, welke nadere bespreking verdienen. Immers, wij staan voor het feit, dat som-

mige bepalingen der wet door de Overheid nog steeds worden „toegepast” en dat ook de rechterlijke macht hare rechtskracht aanvaardt.

De zonderlinge toepassing van art. 13 bij gelegenheid van de interneering van ex-keizer Wilhelm ¹⁾ in 1920 en de evenzoo extravagante toepassing van art. 12 bij de uitzetting van den Engelschman R. B. Tinsley ²⁾ in 1911 willen wij dan nog buiten beschouwing laten. Het zou ook niet meevallen daarin argumenten tegen de juistheid van mijn betoog te vinden. Maar wat te denken van de rechtskracht van de artikelen 9 en 20 der wet?

Art. 20 geeft o.a. aan allen, op wie de vreemdelingenwet van toepassing mocht worden gemaakt en die beweren Nederlandsche onderdanen te zijn, een beroep op den Hoogen Raad. Dit artikel wordt inderdaad, zij het dan sporadisch, nog toegepast.

Maar ook op grond van de uiterst zeldzame gevallen, waarin de H.R. dit artikel heeft toegepast, zal men met mij niet willen twisten. De rechterlijke macht is nu eenmaal tengevolge van de haar in ons staatsbestel toegemeten positie niet bevoegd de desuetudo te erkennen, omdat *f o r m e e l* de wet nu eenmaal nog altijd bestaat. De rechter heeft zich zonder meer te houden aan de artikelen 3 en 11 A.B., en moet zich beperken tot het toepassen van de bepalingen van het geschreven recht ³⁾.

Alleen mijne meening, dat ook de rechtskracht van art. 9 der wet is komen te vervallen, zal sommigen te ver-gaand lijken.

De „clou” van de geheele vreemdelingenwet, het eenige wat ons nog rest, aldus Mr. van Wageningen ⁴⁾ is eigenlijk alleen art. 9, met dezen inhoud: er zijn in Nederland alleen „niet-toegelaten vreemdelingen” en deze kunnen alle door de politie over de grens worden gezet.

Nu is er inderdaad een juridische constructie te vinden waar-bij de rechtskracht van art. 9 gehandhaafd blijft, ondanks het gewoonterechtelijk in onbruik raken van de overige bepalingen der wet. Niet de *g e h e e l e* wet van 1849 zou gewoonte-

¹⁾ Van Wageningen t.a.p. pag. 21.

²⁾ Krabbe t.a.p. pag. 41 en 46.

³⁾ Kamphuisen t.a.p. pag. 121 e.v. en pag. 159.

⁴⁾ t.a.p. pag. 20.

rechtelijk zijn opgeheven, alleen de toepassing der wet zou gewoonterechtelijk gewijzigd zijn. Alle vreemdelingen zouden diensgevolge gewoonterechtelijk geschoven zijn in de categorie van de „niet-toegelatenen” bedoeld in art. 9 der wet, dat zich mitsdien momenteel nog in een ongekende bloei zou mogen verheugen! Nu is deze laatste opvatting uit practisch oogpunt inderdaad zeer verleidelijk. Daarmede zou toch het verwijt kunnen worden ontzenuwd, dat bestendinging van den huidige toestand in flagranten strijd is met art. 4, 2e lid der Grondwet, waarin wordt gezegd, dat de wet — en deze alleen — de toelating en uitzetting van vreemdelingen regelt.

Immers, zoo zegt men, de vreemdelingenwet vigeert nog, zij het dan ook, dat zij door een speciale gewoonterechtelijk gesanctioneerde wijze van toepassing is ineengeschrumpeld tot één artikel.

Ik kan mij hiermede echter geenszins vereenigen, om de eenvoudige reden, dat die opvatting op twee gedachten hinkt.

Eenerzijds wil men gaarne toegeven, dat de noodzakelijkheid en de redelijkheid der huidige praktijk voor de hand liggen, anderzijds zoekt men, uit „eerbied” voor de Grondwet, naar een juridische constructie, welke aan de huidige praktijk een wettelijk keurslijfje moet geven.

Dat dit niet kan bereikt worden zonder art. 9 geweld aan te doen, is duidelijk. Dit artikel immers is alleen logisch in het systeem der vreemdelingenwet, en alleen zoolang als het formeel-technisch begrip van de toelating gehandhaafd wordt. Art. 9 zegt, dat degene, die niet toegelaten is — natuurlijk in den zin der wet — en ook niet in de termen valt om alsnog toegelaten te worden, geacht wordt zich op onwettige wijze toegang tot ons land te hebben verschaft en derhalve moet worden uitgezet. Nu echter het instituut der toelating gewoonterechtelijk in onbruik is geraakt, heeft ook art. 9, waarin een met de wet in strijd zijnde aanwezigheid hier te lande, met uitzetting wordt gesanctioneerd, zijne rechtskracht verloren. Aanvaardt men dit niet, dan vraag ik op mijn beurt, hoe men dan met het imperatief gestelde art. 9 in overeenstemming kan brengen het feit, dat hier te lande überhaupt nog vreemdelingen aanwezig

zijn. Dat de vreemdelingen hier te lande practisch slechts „ter beschikking staan” van de politie is juist, maar ook niet meer dan een wijze van uitdrukking en stellig niet overeenkomstig art. 9, krachtens hetwelk zij allen reeds lang moesten zijn uitgezet! Wil men uit dezen viciëusen cirkel geraken, dan zal men moeten aanvaarden, dat ook art. 9 der vreemdelingenwet zijn rechtsgeldigheid verloren heeft.

Ik meen hiermede de onhoudbaarheid der opvatting, volgens welke alleen de toepassing der vreemdelingenwet gewoonterechtelijk gewijzigd zou zijn, op goede gronden te hebben aangetoond. Anderzijds ben ik er mij wel van bewust, dat het vraagstuk hiermede nog niet is opgelost. Belangrijk is vooral de vraag, of en zoo ja welk rechtskarakter dan moet worden toegekend, aan de regelingen, welke de positie van den vreemdeling momenteel beheerschen en aan de concrete besluiten, welke de Overheid uit dien hoofde neemt.

Maar laat mij thans allereerst trachten de huidige praktijk te schetsen; in het slothoofdstuk zal dan op het rechtskarakter daarvan nader worden ingegaan.

HOOFDSTUK V

SCHETS VAN DE HUIDIGE PRACTIJK

PARAGRAAF I

WAAR de door den wetgever van 1849 aan den vreemdeling gegeven rechtspositie kwam te vervallen, bloeiden anderzijds allengs nieuwe rechtsinstituten en praktijken op. Onder de talrijke autoriteiten, welke daartoe hebben medegewerkt, dient in de eerste plaats de wetgever zelf genoemd te worden. Zoo is de wet van 10 Januari 1920 (S. 11), houdende nadere voorzieningen betreffende de grensbewaking, ofschoon niet uitsluitend op vreemdelingen betrekking hebbende, voor het huidige instituut van hun toelating toch van groot belang.

Nadat in Augustus 1914 vele gemeenten in staat van beleg waren verklaard, ¹⁾ kwam de bevoegdheid inzake de toegangverleening tot, het verkeer binnen en het verlaten van die gebieden aan de militaire autoriteiten.

De wet van 10 Januari 1920 dankt nu haar ontstaan aan het verlangen van de Regeering om na de opheffing van den staat van beleg, zelf die bevoegdheid te verkrijgen.

Bij de wet van 17 Juni 1918 (S. 410), houdende nadere voorzieningen in de tegenwoordige buitengewone omstandigheden betreffende het toezicht op hier te lande vertoevende vreemdelingen, waren aan de Regeering en de door haar aangewezen autoriteiten reeds uitgebreide bevoegdheden verleend ten aanzien van het **v e r b l i j f** van vreemdelingen hier te lande. Het doel van de wet van 10 Januari 1920 was de **b i n n e n k o m s t** van ongewenste vreemdelingen hier te lande te voorkomen en degenen,

¹⁾ K. B. van 29 Augustus 1914 S. 435.

K. B. van 8 September 1914 S. 448.

K. B. van 25 September 1914 S. 463.

K. B. van 10 November 1914 S. 527.

die er in slaagden door te dringen, dadelijk te kunnen opsporen.

Te dien einde werd de dienst van de grensbewaking ingesteld, welke in de eerste jaren na den oorlog een zeer strenge contrôle heeft uitgeoefend.

Bij Koninklijk Besluit van 11 Februari 1920 (S. 65) werden de bewakingsgebieden aangewezen.

Bij Ministerieele Beschikking van 21 Februari 1920, Afd. 2A, no. 858 werd het Bewakingsvoorschrift vastgesteld, dat uitvoerige bepalingen betreffende de grensbewaking inhoudt.

Al deze voorschriften zijn tegelijk met de wet van 10 Januari 1920, op 1 Mei 1920, den dag, waarop de staat van beleg werd opgeheven,¹⁾ in werking getreden.²⁾

De centrale leiding van de grensbewaking is opgedragen aan den Inspecteur der Koninklijke Marechaussee, die voor de door hem te geven leiding verantwoording verschuldigd is aan den Minister van Justitie. Aan den Inspecteur is toegevoegd een Administrateur, die practisch het hoofd der grensbewaking is.

Voor den dienst der grensbewaking staat het personeel van niet minder dan 5 korpsen ter beschikking, te weten: de Ambtenaren der directe belastingen, invoerrechten en accijnzen (douane), de Rijksveldwacht, de Koninklijke Marechaussee, de politietroepen en de gemeentelijke politie. (art. 1 Bewakingsvoorschrift).

Ten einde de goede werking van de grensbewaking te bevorderen zijn doorlaatposten ingesteld, vooreerst daar, waar bepaalde wegen onze Rijksgrens snijden en waar treinen, die reizigers vervoeren, uit het buitenland aankomen, alsmede op plaatsen, waar reizigers rechtstreeks vanuit het buitenland aankomen, derhalve in havens en op vliegvelden. (art. 7 Bewakingsvoorschrift.)

Toegang tot de bewakingsgebieden wordt aan vreemdelingen van buitenslands komende, niet toegestaan, tenzij zij aan de met de grensbewaking belaste personen,

¹⁾ K.B. van 16 April 1920, houdende opheffing van den staat van beleg (S. 187).

²⁾ K.B. van 22 Maart 1920 (S. 124).

a) een te hunnen name afgegeven regelmatig buitenlandsch paspoort vertoonen;

b) aantonen, dat zij voldoende middelen van bestaan hebben, of door werkzaamheid kunnen verkrijgen voor zoover deze werkzaamheid kan geacht worden in overeenstemming te zijn met de nationale wetten en voorschriften. (art. 3 re lid Bewakingsvoorschrift.¹⁾)

Ofschoon dit artikel veel gelijkenis vertoont met de artikelen 1 en 2 van de vreemdelingenwet, kan van een herleving dier wet toch niet gesproken worden. Het daarin neergelegd formeel-technische begrip der toelating door uitreiking van een reis- en verblijfpas, dient scherp onderscheiden te worden van het feitelijk toegang verschaffen tot het bewakingsgebied, waarop art. 3 van het Bewakingsvoorschrift betrekking heeft.

Ingevolge deze doorlating, verkrijgt de vreemdeling dan ook geen enkel recht op verblijf hier te lande.

Over de vraag of een vreemdeling gedurende korteren of langeren tijd in ons land mag verblijven, beslist in eerste instantie nog altijd het hoofd van politie der gemeente, waar de vreemdeling zich vestigt of zich bevindt. Tegen willekeurige beslissingen van die zijde zijn echter in den loop der jaren verschillende waarborgen genomen, welke hieronder in paragraaf VI nog nader ter sprake zullen komen.

De wet van 1849 legt het zwaartepunt der bemoeiingen bij het plaatselijk gezag. In de praktijk echter bleek juist de daaruit voortspruitende decentralisatie van den vreemdelingendienst veelal de oorzaak te zijn van hare tekortkomingen. Vandaar dan ook de steeds toenemende bemoeiing van den Minister van Justitie met het vreemdelingenvraagstuk.

Het centraliseerend optreden van den Minister heeft ongetwijfeld sterk bijgedragen tot vermindering van de rechtsonzekerheid, waarin de vreemdeling kwam te verkeereren ingevolge den door de onhoudbaarheid van de vreemdelingenwet ontstanen noodtoestand.

¹⁾ Spatieering van mij.

Toch heeft men in 1920 in zekeren zin op de wet van 1849 teruggegrepen. Immers, een van de voorwaarden, waaronder aan vreemdelingen toegang tot de bewakingsgebieden wordt verleend is, dat zij een te hunnen name afgegeven *regelmatig* buitenlandsch paspoort kunnen vertoonen.

Hierbij dient echter aanstonds te worden opgemerkt, dat het visum van 1920 niet meer hetzelfde karakter heeft als dat van 1849.

Ingevolge de vreemdelingenwet had de vreemdeling, die het bewijs kon leveren, dat hij voldoende middelen of bronnen van bestaan had en die in het bezit was van een regelmatig paspoort, zij het onder eenige beperkende voorwaarden, een recht op verblijf hier te lande. Het karakter van het visum wijzigde zich echter van een verblijfsvergunning tot een inreisvergunning, zonder eenig recht op vestiging, aangezien de volledige beoordeeling daarover aan de politie blijft voorbehouden, na zoo-noodig met de competente autoriteiten overleg te hebben gepleegd. Het visum stelt den houder thans slechts in staat om tijdens den geldigheidsduur van het paspoort een onbeperkt aantal malen Nederland binnen te komen en te verlaten, echter niet om tot het einde van den geldigheidsduur onafgebroken in Nederland te verblijven ¹⁾).

Bovendien ging men het visumregime allengs ook voor andere doeleinden gebruiken dan uitsluitend voor de bescherming van 's lands veiligheid. In tegenstelling tot bijna alle andere Europeesche Staten, heeft Nederland ook na den wereldoorlog vrijwel geheel de aloude vrijheid op het gebied van de arbeidsmarkt gehandhaafd. Eerst toen men hier het slachtoffer dreigde te worden van zijn gastvrijheid, heeft de Regeering een eerste voorzichtige stap gedaan tot bescherming van den nationalen arbeid, door middel van een visumregeling, welke op 1 Jan. 1924 in werking is getreden.

Ingevolge deze regeling verlangde het Rijkspaspoorten-kantoor, dat toentertijd nog de afgifte van visa centraal beoor-

¹⁾ Kennisgeving van den Minister van Justitie dd. 14 October 1926, no. 921, 2e Afd. A.

deelde, dat een vreemdeling, die visumplichtig was en herwaarts kwam om arbeid te verrichten moest kunnen overleggen:

a) een bewijs, dat hij door een bepaalden werkgever in dienst zou worden genomen (z.g. werkgeversverklaring);

b) een bewijs van den Directeur der districts-arbeidsbeurs, in welker ressort hij arbeid zou verrichten, dat geen geschikte arbeidskrachten aanwezig waren, die bereid en geschikt waren om dien arbeid te verrichten (z.g. arbeidsverklaring).

Bij de opheffing van het Rijkspaspoortenkantoor (16 October 1926) heeft de Minister van Buitenlandsche Zaken een nieuwe gedetailleerde visum-instructie gegeven aan de betrokken consulaire ambtenaren, die toen evenals vóór 1918, wederom zelfstandig de afgifte van visa kregen te beoordeelen. In deze instructie werd echter op verzoek van den Minister van Arbeid, Handel en Nijverheid de bepaling opgenomen, dat geen visa mogen worden verleend aan vreemdelingen, die hier te lande willen komen arbeiden, voordat de Directeur van den Rijksdienst der Werkloosheidsverzekering en Arbeidsbemiddeling zijn toestemming daartoe heeft verleend.

Daarnaast zijn in deze visum-instructie nog tal van voorschriften opgenomen, welke voor het houden van een behoorlijk toezicht op het verblijf van vreemdelingen hier te lande, van belang zijn en in paragraaf III nader besproken zullen worden.

Voor een juiste beoordeeling van de draagwijdte van deze regelingen dient men echter in het oog te houden, dat vreemdelingen, die hier komen arbeiden, grootendeels onderdanen zijn van landen voor welke de pasvisa zijn afgeschaft. Dit geldt niet alleen ten aanzien van de visum-instructie van 16 October 1926, doch ook ten aanzien van de regeling van 1 Januari 1924.

Bovendien zijn er onder de visumplichtigen nog velen, die toentertijd onder voorwendsel, dat zij slechts als toerist of voor familiebezoek naar Nederland wenschten te gaan, den consulaire ambtenaar bewogen hebben tot afgifte van een visum doch in werkelijkheid niets anders beoogden dan hier arbeid te zoeken.

Neemt men daarbij in aanmerking, dat de toestand op de Ne-

derlandsche arbeidsmarkt na 1930 ongunstiger werd dan ooit te voren, terwijl de mogelijkheid voor Nederlanders om in den vreemde te gaan arbeiden, ingevolge het autarkisch streven van vele landen steeds ernstiger belemmerd werd, dan behoeft het geen betoog, dat het visumregime op den duur niet geëigend was om den grooten toeloop van vreemde arbeidskrachten naar ons land te keeren.

Bij de gedachtenwisseling over de praeadviezen, welke in 1932 door Prof. van den Bergh en Mr. van Wageningen aan de Nederlandsche Juristen-Vereeniging werden uitgebracht, heeft Mr. Stokvis bovendien gewezen op de ongelijkheid in rechtspositie, welke in de praktijk tengevolge van den visumdwang bestaat tusschen de vreemdelingen van de eene en van de andere nationaliteit.

Vreemdelingen, die afkomstig zijn uit landen, waarvoor de visumdwang nog bestaat, zijn ingevolge de beperkende voorwaarden, die bij de afgifte dier visa worden gesteld tijdens hun verblijf hier te lande vaak in meerdere opzichten in hun vrijheid van beweging beperkt dan andere vreemdelingen, die geen visa noodig hebben. Bedoelde beperkende bepalingen strekken meestal hiertoe, dat de vreemdeling geen arbeid in loondienst mag verrichten, soms zelfs buiten dienstverhouding geen arbeid mag doen.

Deze mogelijkheid — aldus Mr. Stokvis — wordt nog grooter, als men bedenkt, dat geen algemeene norm bestaat voor de beperkende bepalingen, welke op het visum worden geplaatst, want de eene consul stelt in het visum een beperkende bepaling, welke van zeer verre strekking is, terwijl een andere consul alle beperkende bepalingen achterwege laat, of er een maakt, die aanmerkelijk minder ver strekt. Een preventieve contrôle en selectie is natuurlijk uitmuntend, maar die moet dan gelden voor alle vreemdelingen en niet slechts voor vreemdelingen van een bepaalde categorie en dan nog op ongelijke wijze.¹⁾

De eenheid van norm, waarom Stokvis in 1932 nog zoo dringend vroeg, hebben de wetten van den 16den Mei 1934

¹⁾ Handelingen N.J.V. 1932, II, pag. 118.

(S. 257) tot regeling van het verrichten van arbeid door vreemdelingen en van den 22sten April 1937 (S. 628) tot regeling van het zelfstandig uitoefenen van beroepen en bedrijven door vreemdelingen, tot op zekere hoogte gebracht.

In zooverre is immers de toestand „verbeterd”, dat op den dag van vandaag werkgevers zonder schriftelijke vergunning in het geheel geen arbeid meer door vreemdelingen mogen doen verrichten.

Op het stuk van den arbeid bestaat thans vrijwel geen onderscheid meer voor vreemdelingen, voor wie de visumplicht geldt en voor wie deze is afgeschaft.

Door de wet van den 16den Mei 1934 zijn in Nederland voor het eerst krachtige en rechtstreeksche maatregelen genomen tot bescherming van de nationale arbeidsmarkt.

Een jaar voor de totstandkoming dier wet gaf de groote toeloop naar Nederland van jeugdige vrouwelijke personen, (veelal Duitsche) die hier te lande een betrekking aanvaardden of zochten, den toenmaligen Minister van Justitie aanleiding tot het uitvaardigen van eene regeling betreffende de voor hunne toelating te stellen eischen. Men moet deze regeling dd. 10 Februari 1933, 2e Afd. A, no. 1040¹⁾ zien als een nadere precisering van hetgeen moet worden verstaan onder „voldoende middelen of bronnen van bestaan”. In hoofdstuk IV wezen wij reeds op de gebrekkigheid en de onbruikbaarheid van art. 1 der vreemdelingenwet. In art. 3, lid 1, sub b van het Bewakingsvoorschrift werd door toevoeging van de woorden „voor zoover deze werkzaamheid kan geacht worden in overeenstemming te zijn met de nationale wetten en voorschriften” de mogelijkheid tot differentiatie ten aanzien van de verschillende groepen van vreemdelingen geopend. De regeling van 10 Februari 1933 geeft ons een voorbeeld van den door de ambtenaren der grensbewaking aan te leggen maatstaf bij de beoordeeling van hetgeen ten aanzien van de in die regeling genoemde categoriën van vreemdelingen, onder voldoende middelen of bronnen van bestaan moet worden verstaan.

¹⁾ Zie Köster Henke, Verzameling Wetten enz., 1933, pag. 71.

De Minister wijst er dan op, dat het zoowel in het belang van de goede zeden als in dat van deze meisjes zelf is, dat scherp worde gecontroleerd of zij inderdaad een behoorlijke betrekking hebben verkregen en dat zooveel mogelijk worde tegengegaan, dat zij op goed geluk naar ons land komen. Zeer in het bijzonder geldt dit voor meisjes beneden 18 jaar. Te dien einde moeten alle naar Nederland komende meisjes van vreemde nationaliteit, ook degenen, die in Nederland in betrekking zijnde, voor korten tijd met verlof in het buitenland zijn geweest en wederom terugkeeren, behalve de vereischte identiteitspapieren, een door den betrokken werkgever afgegeven en onder teekende verklaring kunnen toonen, waaruit blijkt, dat de met name te noemen vreemdelinge bij een met name te noemen werkgever of werkgeefster in dienst is getreden of zal treden, met vermelding van den aard der betrekking. De bedoelde verklaring, ook wel werkbewijs genoemd, behoort voorzien te zijn van een onderschrift door het hoofd der plaatselijke politie, waaruit blijkt, dat de daarin genoemde werkgever of werkgeefster inderdaad als zoodanig bij hem bekend is.

Een gelijksoortige verklaring met onderschrift behoort eveneens te worden gevorderd van naar Nederland komende werkzoekende — dan wel van verlof terugkeerende, reeds hier in betrekking zijnde — mannen van vreemde nationaliteit. Tot zoover de Minister in zijn rondschrjven dd. 10 Februari 1933.

Het spreekt vanzelf, dat het hoofd van politie zich sinds het in werking treden der wet van den 16den Mei 1934, niet meer kan beperken tot een onderschrift, dat de in het werkbewijs genoemde werkgever als zoodanig bij hem bekend is; hij zal zich ook behooren te overtuigen, dat de *w e r k g e v e r* in het bezit is van een *a r b e i d s v e r g u n n i n g* als bedoeld in art. 2 dier wet, alvorens hij dat onderschrift plaatst.

PARAGRAAF II

Onder de vreemdelingen, die hier te lande wenschen toegelaten te worden, nemen de politieke vluchtelingen ongetwijfeld een zeer bijzondere plaats in.

Niet ten onrechte beroemt Nederland zich op de gastvrijheid en de welwillendheid, welke het steeds ten aanzien van refugiés heeft in acht genomen. Maar niet minder terecht maakte Minister van Schaik ¹⁾ toen hij door den heer Vliegen inzake de uitleiding van eenige vreemdelingen van Duitsche nationaliteit op last van den burgemeester van Laren werd geïnterpelleerd, de opmerking, dat men over het asylrecht sprekende niet te veel moet teruggrijpen naar het verleden.

In zijn commentaar op de Zwitsersche vreemdelingenwet zegt Dr. Ruth ²⁾: „Von politisch linksstehender Seite sind die Behörden immer wieder wegen der Behandlung der politischen Flüchtlinge angegriffen worden”.

Wanneer men de Handelingen der Staten-Generaal doorbladert, blijkt, dat deze opmerking ook voor ons land kan gelden.

Telkens lezen wij daar, dat het asylrecht nu al voor de zoo-veelste maal geschonden zou zijn, dat de Overheid niet naar de regels van het asylrecht zou handelen enz.

Het ligt uiteraard niet op mijn weg een politiek debat uit te lokken over het door de Regeering in dit opzicht gevoerd beleid. Het is slechts mijn bedoeling aan te toonen, dat de „politisch linksstehende Seite” klaarblijkelijk een geheel foutief begrip van het asylrecht, wanneer zij dat zelfs voor actieve revolutionairen opeischt.

Ruth antwoordt daarop: „Von einen wirklichen Asylrecht kann nur in einem Sinne die Rede sein, als von dem Recht, das die Schweiz als Staat, wie jeder andere Staat, und gegenüber jedem andern Staat besitzt, politische Flüchtlinge zu beherbergen, sofern sie dies will. Dieses Asylrecht ist eine völkerrechtliche Befugnis (ein Ausfluss der Gebietshoheit) des Staates, der so gut wie er andern Staaten gegenüber negativ frei ist, Aufenthalt zu verweigern, ebenso positiv frei ist, ihn zu gestatten, ohne dass der Heimat — oder sonst ein Staat gegen die Duldung des Flüchtlings etwas einzuwenden berechtigt wäre.”

¹⁾ Handelingen, II, 1934 pag. 1750.

²⁾ t.a.p. pag. 66.

Het asylrecht vloeit derhalve voort uit de „Gebietshoheit”, de „souveraineté territoriale” van den staat. Deze souveraineté territoriale is te onderscheiden van de souveraineté personelle, krachtens welke de staat zeggingsmacht over zijn onderdanen heeft, ook wanneer zij in het buitenland verblijven, met name wat hun staat alsmede hun rechtsbevoegdheid en handelingsbekwaamheid betreft (art. 6 der wet A.B.)

Rechtens vervult het staatsgebied tén aanzien van het staatsgezag een dubbele functie. In positieven zin, doordat alleen de staat, binnen de door het Volkenrecht getrokken grenzen, op zijn grondgebied soeverein is; in negatieven zin, doordat de staat, eveneens binnen de grenzen van het internationale recht, geen verantwoording verschuldigd is aan een vreemde mogendheid voor zijn gezagsuitoefening ten aanzien van de individuen, die zich op zijn grondgebied bevinden. Het mag wel overbodig geacht worden te zeggen, dat de hier gehuldigde soevereiniteitsopvatting wezenlijk verschilt van het soevereiniteitsbegrip, dat in de vorige eeuw speciaal door Duitsche geleerden verkondigd werd. De vraag of de staat aan zijn soevereiniteit een „uneingeschränkte Herschersgewalt” ontleent, welke met een boven den staat uitgaande rechtsorde niet verenigbaar is of slechts in zooverre hij die supra-nationale orde vrijwillig aanvaard heeft, maakt in democratisch geregeerde landen zelfs geen punt van discussie meer uit.

Teneinde de vraag te kunnen beantwoorden of het asylrecht van den staat al dan niet een absoluut recht is, dient onderscheid gemaakt te worden tusschen het asylrecht in dien zin, dat de staat het recht heeft om vreemdelingen schuilplaats aan te bieden en het z.g. „Auslieferungsasyl”. Een absoluut recht op verleening van „Auslieferungsasyl” heeft de staat stellig niet.

Men aanvaardt algemeen het principe van uitlevering wegens gemeene delicten met dien verstande, dat een staat niet gerechtigd is stelselmatig elke uitlevering te weigeren. Dat tast natuurlijk niet de bevoegdheid van den staat aan om, hetzij ten aanzien van bepaalde soorten van misdrijven, hetzij ten aanzien van bepaalde staten, welke naar zijn oordeel een deugdelijke berechtiging niet voldoende waarborgen, de uitlevering te weigeren.

Weigert de staat de uitlevering van een vreemdeling, omdat deze wegens een commuun delict, waarvoor niet uitgeleverd mag worden, of wegens een politiek delict verlangd werd, zoo beteekent zulks echter nog geenszins, dat die vreemdeling, ingevolge het feit, dat zijn uitlevering geweigerd werd, aanspraak kan maken op een voortgezette aanwezigheid. Uitzetting van dien vreemdeling blijft mogelijk, mits zorg wordt gedragen, dat die uitzetting niet op een verkapte uitlevering uitloopt.

Het asylrecht van den staat is echter absoluut in dien zin, dat de staat het recht heeft den politieken vluchteling een voortgezette aanwezigheid op het grondgebied toe te staan.

Een van de meest sprekende voorbeelden van dat asylrecht heeft Nederland gegeven toen het, ondanks de geweldige pressie, welke door de geallieerden op onze Regeering werd uitgeoefend, weigerde ex-keizer Wilhelm II uit te leveren.

Aangezien echter noch uit de nationale noch uit de supranationale rechtsorde voor den Nederlandschen Staat een plicht valt af te leiden om politieke vluchtelingen asyl te verleenen, kunnen deze rechten s daarop ook geen aanspraak maken.

Er bestaat slechts „eine Asylpraxis, eine maxime Schweizerischer — en ik kan daar gelukkig aan toevoegen van Nederlandsche — Politik” ¹⁾

De stelling, dat het asylrecht een recht van den vluchteling is, krachtens hetwelk hij kan eischen, dat hem schuilplaats verleend wordt, werd destijds door Cauchois-Lemaire en Guyet als volgt verdedigd:

„Tous nous dirons que le droit d’asyl est acquis par la simple admission sur le territoire; que l’admission resulte du fait seul de l’entrée de celui, qui vient chercher un asil; que dès qu’il a touché le sol, sa personne est sacrée; qu’attenter à sa sûreté serait le plus scandaleux abus de la force. L’asyl est un droit et il nous était dû”.

Met Guilielmus van Lennep ²⁾ antwoord ik: „Quorum non

¹⁾ Ruth t.a.p. pag. 67.

²⁾ De Jure Asyli, Diss. 1858, pag. 63.

nostra est sententia. Non negamus, humanitatem non numquam postulare, ut cuidam asylum concedatur, sed *multum* abest, ut aliquis jus habeat poscendi, ut illud sibi praestetur. Absurdum esset, si civitas cogeretur ad eos tuendos et recipiendos, qui alibi scelus admiserint, quae minime obligata sit ad admittendum exterum, quamquam probum et justum. Perfugium non conceditur ex voluntate aut qualitate profugi, sed tantum ex concessionem summi imperantis, qui de sua regione statuere protest, prout libet. Profugi illi de quibus supra diximus, hominibus etiam jus esse eligendi sibi patriam, contenderant.

Minime vero: civi enim soli jus est regionem habitare, quae est in potestate populi, cujus civis est. Quum civitas profugum recipit, sensu humanitatis quodum inducta, non numquam ita agit, quia infelicibus opem et auxilium praestare oportet, eam vero obrem nullum iis jus est illud poscendi. Quin etiam civitas, quamvis eum receperit, quovis tamen tempore ut e regione exeat postulare potest. Concessio enim non in longius tempus valet, quam ipsa vult civitas quae eam dedit.”

Wanneer het asylrecht dan alleen bestaat als het recht van den staat om asyl te *verleenen*, rijst de vraag, welk staatsorgaan het meest geëigend is om de uitoefening van dat recht te regelen.

Waar ik boven reeds heb aangetoond, dat de wetgever noodzakelijkerwijze een uitgebreide regelingsbevoegdheid aan het administratief gezag moet verleen, teneinde het in staat te stellen zijn taak behoorlijk te kunnen vervullen, valt het antwoord op die vraag mij niet moeilijk: meer dan waar ook behoort de wetgever zich ten aanzien van het asylrecht te beperken tot het vastleggen van de algemeene beginselen. Aan de Administratie worde hier zooveel mogelijk vrijheid gelaten voor het concreet besluit en de concrete handeling.

De wetgever is ten eenenmale onmachtig om a priori uit te maken of in een concreet geval al dan niet asyl kan worden verleend. Alleen het openbaar belang in verband met de concrete omstandigheden in eenig tijdvak kan richtsnoer zijn voor een ruimere of engere toepassing van het asylrecht.

Zooals ik reeds opmerkte heeft de wetgever van 1849 zich

ten aanzien van het asylrecht in het geheel niet uitgelaten. Mocht hij ooit pogingen hebben gedaan om in deze materie een wettelijke afbakening van de bevoegdheid der administratie te geven, dan zal ongetwijfeld een gevoel van onmacht hem daarvan tenslotte weerhouden hebben. Anderzijds is een wettelijke basis van het asylrecht onmisbaar te achten.

Maar moeten wij dan, zoolang die grondslag niet gelegd is, steeds maar genoegen nemen met de vage formules als „openbare orde”, „algemeen belang”, en „bijzondere omstandigheden,” waarmee de Administratie haar „Einzelentscheide” pleegt te motiveeren?

Ik meen dit te moeten ontkennen en heb gepoogd eenige nadere richtlijnen te formuleeren, welke naar mijn oordeel bij het verleenen van asyl in acht behooren te worden genomen.

Een wezenlijk verschil tusschen de positie, waarin politieke vluchtelingen en andere vreemdelingen verkeerden, bestaat naar mijn meening hierin, dat ten aanzien van eerstgenoemden bij de beslissing omtrent hunne toelating en aanwezigheid hier te lande, overwegingen van louter economischen aard geheel op den achtergrond behooren te blijven.

Het is toch wel zeker in strijd met het wezen van asyilverleening en met ieder begrip van gastvrijheid, dat men een politiek vluchteling verblijf hier te lande zou weigeren op zuiver economische gronden of op grond van motieven, welke alleen ontleend zijn aan den precairen toestand van de arbeidsmarkt. Een onderscheid tusschen welgestelde en onbemiddelde politieke vluchtelingen is dan ook niet te rechtvaardigen.

Niettemin zal de moeilijke economische toestand van een staat of de gevoeligheid van zijn arbeidsmarkt, i n d i r e c t van invloed kunnen zijn op de houding van de Overheid ten opzichte van politieke vluchtelingen.

Het gevaar is toch geenszins denkbeeldig, dat de toeloop en conglomeratie van allerlei vreemde elementen, die zonder middelen of bronnen van bestaan zijn, ernstig gevaar kunnen opleveren voor de openbare orde, rust en veiligheid. In dat geval zal de Overheid steeds krachtig hebben in te grijpen. En wanneer de Overheid dan van landgenooten — revolu-

tionnaires — nog wel iets zal kunnen verdragen, zoo zal zij toch tegen woelzieke vreemdelingen in het algemeen, tegen politieke vluchtelingen, die actief revolutionnair zijn, in het bijzonder, slechts rigoureuus kunnen optreden.

Tegen vreemdelingen, weliswaar van revolutionnaire gezindheid maar die daarvan niet openlijk doen blijken, kan een meer tegemoetkomende houding worden aangenomen.

Behalve uit het oogpunt van openbare veiligheid kan de Overheid nog wegens andere redenen van openbaar belang genoodzaakt zijn tot een minder milde toepassing van het asylrecht.

Een van deze redenen van openbaar belang is gelegen in het gevaar van „Ueberfremdung”.

Bekend is hoe na den wereldoorlog talrijke bevolkingsgroepen geplaatst werden in een hun onbekend of zelfs vijandig staatsverband. Waar nu de voorbeelden van onrechtvaardige behandeling en politieke vervolging van geheele bevolkingsgroepen wegens verschillen van ras, religie of taal voor het grijpen liggen, is het begrijpelijk welk een aantrekkingskracht op hen uitgaat van een land als Nederland.

De toevloed naar Nederland van personen, die tot een zoodanige bevolkingsgroep behooren, gepaard gaande met de voortdurende instrooming van vreemdelingen, die wegens andere motieven hun land verlaten, kan echter ernstige gevaren voor het Nederlandsche volkskarakter met zich medebrengen. Het kan dan zelfs noodzakelijk blijken de verdere toelating van vreemdelingen van een bepaald ras of van een bepaalde nationaliteit geheel te verbieden. Alleen op grond van gevaar voor Ueberfremdung zal de Overheid dan ook tot afwijzing kunnen overgaan van geheele groepen van vreemdelingen, op wie overigens niets valt aan te merken. Het behoeft wel geen betoog, dat bij toepassing van zoodanige maatregelen zeer hoge eischen gesteld worden aan het beleid der Regeering.

In de Zwitsersche vreemdelingenwet het „Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer” van 26 Maart 1931, heeft men in het gevaar van Ueberfremdung voorzien.

Art. 16, lid 1 dier wet luidt: Die Bewilligungsbehörden haben

bei ihren Entscheidungen die geistigen und wirtschaftlichen Interessen sowie den Grad der Ueberfremdung des Landes zu berücksichtigen.

En art. 8, lid 1 der „Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz“, dd. 5 Mei 1933 bepaalt: „Ausser der Lage des Arbeitsmarktes sind bei der Beurteilung des Bewilligungsgesuches die geistigen und wirtschaftlichen Interessen der Schweiz sowie der Grad ihrer Ueberfremdung zu berücksichtigen“.

Dat ook de Nederlandsche Regeering zich in principe bevoegd acht bonafide vreemdelingen en vluchtelingen een voortgezet verblijf hier te lande te ontzeggen, blijkt uit de bekende Regeeringsvoorschriften van Mei 1934, de z.g. vluchtelingen-circulaire.¹⁾

In die circulaire wordt ten aanzien van nieuw aankomende vluchtelingen van Duitsche nationaliteit in tegenstelling tot de reeds hier verblijvende vluchtelingen bepaald, dat het voorheen ingenomen ruime standpunt niet gehandhaafd kan worden: „De omstandigheden maken het noodzakelijk de nog steeds voortdurende instrooming zooveel doenlijk te keeren“. Slechts in gevallen, waarin aannemelijk wordt gemaakt, dat terugkeer naar Duitschland o n m i d d e l l i j k l i j f s g e v a a r²⁾ voor den betrokkene zal medebrengen, zal v o o r l o o p i g toestemming tot verblijf op Nederlandsch grondgebied worden verleend en zal de politie zoo noodig in overleg treden met het Bureau Grensbewaking en Vreemdelingendienst te 's-Gravenhage.

De Regeering staat dan ook op het standpunt, dat aan de vluchtelingen in ons land in het algemeen slechts v o o r l o o p i g asyl kan worden verleend, teneinde hen in de gelegenheid te stellen hun emigratie naar elders voor te bereiden.

In de Memorie van Antwoord betreffende het IVde Hoofdstuk van de Rijksbegrooting voor het dienstjaar 1938 lezen wij

¹⁾ Regeeringsaanschrijving dd. 30 Mei 1934, 2e Afd. A, no. 3160, betreffende vluchtelingen enz. (Zie Bijlage I).

²⁾ Onder onmiddellijk lijfsgevaar dient naar mijn oordeel mede begrepen te worden het geval, dat vreemdelingen in Duitschland bedreigd worden met sterilisatie.

dienaangaande: „Vermeden moet worden, alles wat de strekking heeft duurzame vestiging in ons reeds zoo dicht bevolkte land te bevorderen. Het laatste gezichtspunt is ook van belang voor wat het standpunt betreft van die leden, die van meening zijn, dat tegen toelating van vreemdelingen op Nederlandsch grondgebied met kracht dient te worden opgekomen, daar een verder binnendringen van vreemde elementen schadelijk zou zijn voor de handhaving van het karakter van den Nederlandschen stam. Ook de Regeering is van oordeel, dat in beginsel ons beperkt territorium voor de eigen bevolking moet blijven gereserveerd.”

Mocht de Regeering ooit in een wetsontwerp tot herziening van het vreemdelingenrecht dienovereenkomstig de mogelijkheid openen om, afgezien van de gesteldheid der individuen, afweermaatregelen te nemen tegen een te grooten toeloop van vreemdelingen in het algemeen of van een bepaalde categorie, zoo zal daartegen ongetwijfeld van verschillende zijden, zoowel in als buiten de Staten-Generaal oppositie gevoerd worden. Vooreerst op grond van humanitaire overwegingen.

Partijen, die van de reactie moeten leven, zullen de Regeering misschien zelfs racistische denkbeelden in de schoenen schuiven. Ik zou daartegen slechts willen opmerken: aux grands maux les grands remèdes. Nederland behoort ook in zijn vluchtelingenpolitiek zelfstandig te zijn en kan zich in deze niet van de ontwikkeling der verhoudingen in het buitenland afhankelijk stellen. Uit een oogpunt van zelfbehoud ware zulks onverantwoordelijk. Alleen uit eigen binnenlandsche verhoudingen zal derhalve moeten blijken hoeveel vluchtelingen wij k u n n e n opnemen.

Het is stellig een der moeilijkste opgaven om te beoordeelen hoever onze capaciteit in deze gaat.

Ik moet op die vraag het antwoord schuldig blijven. Doch gelet op de bevolkingsdichtheid van ons land enerzijds en de groote toestrooming van allerlei vreemde elementen anderzijds, komt het mij alleszins gewenscht voor, dat de wetgever althans de mogelijkheid opent tot het nemen van afweermaatregelen, als boven omschreven.

Bij de beoordeeling van het vluchtelingenvraagstuk dient voorts niet uit het oog te worden verloren, dat het meermalen buitengewoon moeilijk is feitelijk vast te stellen of men al dan niet met een politiek vluchteling heeft te doen. Men bedenke, dat het vaak zeer moeilijk is de ware motieven te achterhalen, die den vreemdeling aanleiding gaven om uit te wijken en dat het niet mogelijk is in positieven zin de kenteekenen van den vluchteling te noemen.

Men kan slechts eenige categoriën vreemdelingen noemen, die op die qualificatie stellig geen aanspraak kunnen maken. Zoo b.v. de z.g. economische of „Wirtschafts”-vluchtelingen. Tot deze categorie behooren ongetwijfeld vele Joden, die niet zoozeer vanwege hun ras of politiek verleden uit Duitschland zijn uitgeweken, alswel omdat zij, sinds de economische boycot tegen hen losbrak, hun bestaansmogelijkheid vernietigd of bedreigd zagen. Het spreekt van zelf, dat deze categorie vluchtelingen niet voor asylverleening in den eigenlijken zin des woords in aanmerking komt. Te hunnen aanzien heeft men dan ook steeds het standpunt ingenomen, dat zij naar Duitschland behooren terug te keeren of moeten trachten te emigreeren.

Het Joodsche Vluchtelingen Comité verleent in deze zooveel mogelijk zijn bemiddeling. In principe genieten zij van dit Comité ook geen ondersteuning. In den laatsten tijd schijnt echter de terugzending van degenen, waarvan bij onderzoek blijkt, dat zij in Duitschland hadden behooren te blijven, op ernstige bezwaren te stuiten, aangezien men de z.g. „Rückwanderer” in Duitschland in een politiek opleidingskanp, z.g. „Schulungslager” pleegt op te sluiten.

Maar ook degenen, die niet louter om economische motieven uit Duitschland zijn uitgeweken, zijn niet aan werk te helpen. Teneinde het tijdelijk karakter van hun verblijf hier te lande te accentueeren, verkoos men te hunnen aanzien het systeem van tijdelijke ondersteuning. Het valt echter te bezien of deze politiek van steunverleening niet vaak remmend werkt op de afvloeiing dier personen naar andere landen.

Bovendien, hoe zullen de particuliere organisaties op den duur over voldoende geldmiddelen daartoe beschikken?

En waar het systeem van steunverleening op den duur moeilijk is vol te houden, is het te verklaren, dat practisch vele vluchtelingen tenslotte toch op de arbeidsmarkt of in het bedrijfsleven zijn terecht gekomen.

De vluchtelingencirculaire zelf laat echter ook eenige uitzonderingen toe op het systeem van steunverleening. Zoo kunnen vluchtelingen van Duitsche nationaliteit voor den tijd van drie jaar te werk gesteld worden in den Wieringermeerpolder, waar zij in gesloten bedrijf voor land- en tuinbouw en eenige ambachten worden opgeleid. Na voltooiing hunner opleiding zullen zij dan naar Palestina, Zuid-Amerika of andere emigratie gebieden vertrekken. Ook kunnen Nederlandsche belangen in verband met den toestand van de arbeidsmarkt en van het bedrijfsleven uitzonderingen op het systeem van steunverleening wettigen.

Onder degenen, die in hoofdzaak vanwege hun politieke antecedenten naar ons land zijn uitgeweken treft men veel communisten en socialisten aan.

Ook te hunnen aanzien geven de feitelijke omstandigheden de grootste moeilijkheden. Van geval tot geval moet men vaststellen of men inderdaad met een vluchteling heeft te doen, voorts of hij al dan niet gevaarlijk is voor de rust en de veiligheid van den staat. Indien dan is komen vast te staan, dat men inderdaad te doen heeft met een vluchteling, wiens verblijf hier te lande vanwege zijn revolutionnaire activiteit niet kan worden geduld, rijst de vraag, hoe hem onschadelijk te maken. Humaniteitsoverwegingen zullen zich verzetten tegen terugleiding naar het land, waaruit de betrokkene is gevlucht, uitleiding naar andere landen stuit evenzeer op ernstige bezwaren, aangezien men ook daar op zijn aanwezigheid geen prijs stelt.

Er blijft dan slechts de mogelijkheid open om ingevolge de artikelen 19 en 22 van het Vreemdelingenreglement tot interneering over te gaan.

Kon Mr. van Wageningen in 1932 voor de laatste tien jaren nog constateeren, dat de bijzondere maatregelen van speciaal toezicht hun belang bijna geheel hadden verloren en dat niet meer geïnterneerd werd, de internationale toestand heeft zich

inmiddels weer zoodanig ontwikkeld, dat men meermalen tot interneering zijn toevlucht moest nemen.

Begin 1935 heeft men zelfs zooveel uit Duitschland afkomstige communisten in handen gekregen, dat men tot instelling van een interneeringsdepôt moest overgaan, als bedoeld in art. 22 van het Vreemdelingenreglement.¹⁾ Doordat zij van de bevoegdheid hun gegeven bij art. 21 van dat Reglement, krachtens hetwelk geïnterneerden niettemin de vrijheid hebben zich naar het buitenland te begeven, gebruik maakten kon het depot reeds korten tijd daarna weder worden gesloten.

De hun uitgereikte verblijfsontzeggingen en de op overtredding van dat verbod in art. 26 van het Vreemdelingenreglement gestelde sanctie heeft hen waarschijnlijk van terugkomst naar ons land weerhouden.

Behalve ten aanzien van vluchtelingen van Duitsche nationaliteit geeft de vluchtelingencirculaire nog richtlijnen inzake de toelating en het verblijf in Nederland van staatlooze vluchtelingen en vluchtelingen van andere dan Duitsche nationaliteit, geen staatloozen zijnde, alsmede van Poolsche onderdanen en andere personen uit Oost-Europa, niet vallende onder de categorie vluchtelingen. (Zie Bijlage I). Ik moge er hier echter mede volstaan de richtlijnen te vermelden, welke gelden ten aanzien van Poolsche onderdanen en andere uit Oost-Europa afkomstige personen, waarvan, zooals boven reeds werd gezegd, gebleken is dat velen zich onder valsche voorwendselen een visum verschaft hebben. Velen van hen zijn hier te lande reeds meerdere jaren gevestigd en hebben zich inmiddels een bestaan verworven. Ofschoon ook ten aanzien van deze vreemdelingen het beginsel, dat zij uiteindelijk ons land moeten verlaten gehandhaafd wordt, bestaat er reden, aldus de vluchtelingencirculaire, bij hun uitleiding met gematigdheid te werk te gaan en eventueele aan overijling gepaard gaande hardheden te voorkomen. Deze niet nader aangeduide reden

¹⁾ Als depôt hier bedoeld werd aangewezen het fort Honswijk in de gemeente Tull en 't Waal. Met de leiding werd belast Mr. B. G. A. Smeets, Directeur van de tuchtschool te Nijmegen. (schrijven van den Minister van Justitie dd. 15 Maart 1935, 2e Afd. A/4 no. 875).

kan gevoeglijk gezocht worden in het feit, dat vele consulaire ambtenaren zich destijds wat al te gemakkelijk tot afgifte van een visum hebben laten bewegen.

Een en ander gaf de Regeering aanleiding te bepalen, dat aan de Polen en andere Oost-Europeesche vreemdelingen, die zich hier te lande gevestigd hebben, na zich een visum voor toelating onder valsche voorwendselen te hebben verschaft, verder verblijf kan worden toegestaan voor zoover zij reeds van vóór 1 Januari 1931 in ons land verblijven, uiteraard behoudens ongunstige elementen.

Bij Ministerieel schrijven dd. 3 Juli 1934, 2e Afd. A., no. 3838, werd deze datum nader bepaald op 1 Januari 1932. Maar ook deze wijziging is inmiddels achterhaald door het Ministerieel schrijven van 15 Maart 1935, 2e Afd. A., no. 1716 G. Dit schrijven komt hierop neer, dat verdere uitwijzing van Oost-Europeanen, vallend onder de hierbedoelde categorie niet meer zal plaats vinden. Aan de thans nog in ons land aanwezigen kan derhalve voorloopig verder verblijf worden toegestaan.

Dat het vluchtelingenvraagstuk door de Regeeringsmaatregelen tot een bevredigende oplossing zou zijn gebracht, kan helaas niet gezegd worden. Tot op dezen dag heerscht in dit opzicht een ware noodtoestand. (Zie Bijlage II, III, IV). De Regeering kan men hiervan echter moeilijk een verwijt maken. Zij is terecht van meening, dat hier slechts door internationale samenwerking een vergelijk kan worden getroffen tusschen de belangen der betrokken vreemdelingen eenerzijds en die der openbare orde anderzijds.

In de 14e Assemblée van den Volkenbond heeft de Nederlandsche Regeering deze aangelegenheid dan ook aan de orde gesteld.

Na breedvoerige discussies besloot de Raad tot benoeming van een „Hoogen Commissaris voor de vluchtelingen (Joodsche en andere) komende uit Duitschland.” Een Raad van Beheer staat hem ter zijde. Het is zijn taak om te onderhandelen en de internationale samenwerking te leiden, welke noodig is om het economische, financiële en sociale vraag-

stuk van de vluchtelingen op te lossen. De vervulling van deze zware taak werd in October 1933 opgedragen aan James G. Mac Donald.

Het resultaat van de pogingen van den Hoogen Commissaris werd echter van meet af aan verzwakt door het besluit, dat bij de instelling van dit ambt genomen werd, n.l. om het volledig van den Bond gescheiden te houden. Men sloot dit compromis om het veto van Duitschland, dat toentertijd nog lid was van den Bond, te ontgaan.¹⁾ Nadien heeft men dit commissariaat echter tot een Volkenbondscommissie omgeschakeld.

Nederland behoort tot de Staten, welke zich bereid verklaard hebben aan Duitsche refugiés, die niet in het bezit zijn van een paspoort en dat van de Duitsche Regeering ook niet verkrijgen kunnen, een identiteitsbewijs uit te reiken. Het is echter niet toegetreden tot de voorloopige internationale regeling, welke een in Juli 1936 te Genève gehouden Volkenbondsconferentie heeft aangenomen. Het hier bedoelde „arrangement provisoire concernant le statut des refugiés provenant d'Allemagne” heeft ten doel een algemeene regeling van de identiteitspapieren en visa alsmede van de terugwijzing en uitzetting van de verschillende categoriën van vluchtelingen tot stand te brengen.

In Maart 1937 zond de Secretaris Generaal van den Volkenbond den Regeeringen der Volkenbondsstaten de door den Hoogen Commissaris voor de Duitsche vluchtelingen, Sir Neils Malcolm, geredigeerde nadere voorstellen toe. Deze voorstellen komen hier op neer, dat Duitsche vluchtelingen slechts dan uitgewezen zullen kunnen worden, indien de openbare veiligheid of orde zulks vereischt; dat terugleiding naar Duitschland slechts dan zal mogen plaats hebben, indien de vluchteling ondanks aanmaning weigerachtig blijft pogingen in het werk te stellen naar een ander land te emigreeren; dat vluchtelingen, na drie jaren van toegestane aanwezigheid,

¹⁾ Zie brief van J. G. Mac Donald dd. 27 December 1933 gericht aan den Secretaris Generaal van den Volkenbond bij zijn aftreden als Hooge Commissaris.

arbeidsrechtelijk met eigen onderdanen zullen worden gelijkgesteld, enz.

In de meer genoemde Memorie van Antwoord dd. 12 November 1937 verdedigt de Minister zijn terughoudendheid t.a.v. dit arrangement als volgt: „Dit arrangement geeft aan vluchtelingen een aantal rechten, welke o.m. hun uitwijzing, ook indien de openbare orde dit gewenscht doet zijn, bezwaarlijk maakt. Ten aanzien van de vluchtelingen, welke tijdens de toetreding reeds hier te lande vertoefden, moet de Regeering op korten termijn beslissen, of zij hen wil uitwijzen of hun gelijke rechten wil verleenen. De ondergeteekende vreest, dat een en ander uitwijzing op ruimere schaal, mitsgaders sluiting van de grenzen voor alle nieuwe vluchtelingen ten gevolge zou hebben. Gelijke sluiting vond trouwens reeds plaats in een aantal landen, welke tot het arrangement zijn toegetreden, zoodat de ervaring dit standpunt, door de Nederlandsche delegatie reeds vóór het sluiten van het arrangement te Genève naar voren gebracht, heeft bevestigd. Bij het voorgaande komt, dat de opzet van het voorloopig arrangement tot zekere hoogte in strijd is met de grondgedachte van de Regeering, dat aan de vluchtelingen in ons land in het algemeen slechts een voorloopig asyl kan worden verleend, ten einde hen in de gelegenheid te stellen hun emigratie naar elders voor te bereiden”.

Intusschen werd de door Sir Neils Malcolm in verband met de ontvangen Regeeringsantwoorden herziene tekst der ontwerpconventie besproken op de Volkenbondskonferentie, welke op 7 Februari 1938 te Genève is gehouden onder voorzitterschap van den Nederlandschen gedelegeerde Dr. A. Loudon.¹⁾

Slechts zeven van de veertien Staten, welke aan deze conferentie hebben deel genomen, hebben tenslotte de nieuwe conventie van 10 Februari 1938, welke slechts weinig afwijkt van het voorloopig arrangement van 4 Juli 1936, onderteeekend. Doch juist ten aanzien van een der belangrijkste nieuwe punten

¹⁾ Zie „Maasbode” dd. 17 Februari 1938, Avondblad.

van deze conventie, het arbeidsrecht van vluchtelingen, hebben vijf van de zeven staten — waaronder ook Nederland — nog een voorbehoud gemaakt.

De conventie bepaalt uitdrukkelijk, dat de staten bij de ratificatie der conventie kunnen verklaren, het tweede nieuwe gedeelte, dat over het arbeidsrecht handelt, buiten toepassing te laten. Bedoeld voorbehoud ten aanzien van het arbeidsrecht der vluchtelingen doet dan ook vermoeden, dat het desbetreffende artikel 9 een doodgeboren kind zal zijn.

Voorts heeft de Nederlandsche delegatie nog een voorbehoud gemaakt ten aanzien van de verplichting der tot de conventie toetredende staten, om de Duitsche vluchtelingen als regel niet uit te zetten en hen althans niet naar Duitschland terug te leiden.

Aangezien Nederland slechts twee nabuurstaten heeft en met België is overeengekomen elkander geen ongewenschte Duitsche vluchtelingen te zullen toeschuiven, wenscht de Nederlandsche Regeering niet hare bevoegdheid prijs te geven om die Duitsche vluchtelingen, die onze gastvrijheid ondanks waarschuwing blijven misbruiken, bij wijze van ultimum remedium naar Duitschland terug te zenden. Ingeval daaruit voor den betrokkene een onmiddellijk levensgevaar mocht voortvloeien mag men veronderstellen, dat de bedreiging met een zoodanige maatregel reeds het gewenschte effect zal sorteeren, terwijl daarnaast natuurlijk de mogelijkheid tot interneering open blijft.

Dat het vraagstuk van de Duitsche vluchtelingen zijn oplossing veel meer nabij zou zijn gebracht, kan men na kennisneming van genoemde voorbeholden niet zeggen. Wij zien dan ook met belangstelling de resultaten der in September te houden Volkenbondsvergadering tegemoet, waar de Nederlandsche Regeering voornemens is een voorstel in te dienen van deze strekking, dat een internationaal orgaan belast zal worden met de behandeling van het vluchtelingenvraagstuk in het algemeen — dus zonder beperking tot de Duitsche vluchtelingen — in verband met het vraagstuk der landverhuizing.

PARAGRAAF III

De grondslagen van de regelingen betreffende het toezicht op het verblijf van vreemdelingen hier te lande, vinden wij in de wet van 17 Juni 1918 (S. 410) en het daarop gebaseerde Vreemdelingenreglement van 16 Augustus 1918 (S. 521). Bij de bespreking van de vraag of de vreemdelingenwet gewoonterechtelijk is opgeheven, werd er reeds op gewezen, dat de internationale toestand zich inmiddels weer zoodanig heeft ontwikkeld, dat de intactlating van de bij de regeling van 1918 aan de autoriteiten verleende bevoegdheden alleszins gewenscht is. Ik moge in een kort overzicht de voornaamste dier bepalingen doen volgen.

Vooreerst werd in 1918 een vreemdelingendienst ingesteld, waarvan de leiding, evenals die van de grensbewaking, is opgedragen aan den Inspecteur der Koninklijke Marechaussee. Deze, of de Administrateur van den vreemdelingendienst namens hem, zorgt voor de richtige uitvoering van het Vreemdelingenreglement, en geeft daartoe bevelen aan de hoofden van plaatselijke politie. Een Commissie van Advies bestaande uit 4 leden, vertegenwoordigers van den Minister van Justitie, Binnenlandsche Zaken, Defensie en Buitenlandsche Zaken, staat den Inspecteur ter zijde (art. 17 Vreemdelingenreglement).

Onverminderd de taak van anderen, is het hoofd van de politie der gemeente belast met het toezicht op de ter plaatse vertoevende vreemdelingen (art. 2). De plaatselijke autoriteiten kunnen vorderen, dat alle vreemdelingen zich te allen tijde melden bij de politie en inlichtingen geven betreffende hun identiteit, nationaliteit, tegenwoordige en vroegere militaire verhouding tot een buitenlandsche mogendheid, middelen van bestaan en woon- of verblijfplaats. De vordering om zich te melden wordt mondeling of schriftelijk gericht tot dengene, wien zij aangaat; zij kan echter ook bij algemeene bekendmaking geschieden. Geeft een vreemdeling aan een zoodanige vordering niet vrijwillig gevolg, dan kan hij worden voorgeleid (artt. 4 en 5). Bovendien is het niet nakomen van een vordering als bedoeld in art. 4 van het Vreemdelingenreglement in art. 26 strafbaar gesteld.

De hoofden van plaatselijke politie zijn voorts bevoegd een vreemdeling aan bijzondere maatregelen van toezicht te onderwerpen, ten bewijze waarvan aan den betrokkene eene kennisgeving moet worden uitgereikt (art. 11.)

Vanaf het oogenblik, dat het hoofd van de plaatselijke politie van de hem bij art. 11 verleende bevoegdheid gebruik maakt, is de vreemdeling verplicht in persoon mededeeling te doen van elke adresverandering, zich periodiek aan te melden en zich te gedragen naar de in de kennisgeving opgenomen aanwijzingen (art. 12). Ook het niet-nakomen van deze verplichtingen is in art. 26 strafbaar gesteld.

Tenslotte is het hoofd der plaatselijke politie bevoegd een vreemdeling bij den Inspecteur voor interneering voor te dragen en hem in afwachting van diens beslissing een bepaald verblijf in de gemeente aan te wijzen of te ontzeggen (art. 19, lid 2).

De Inspecteur is bevoegd om, gehoord de Commissie van Advies, aan een vreemdeling, die gevaarlijk wordt geacht voor de openbare orde, veiligheid, gezondheid of zedelijkheid of die zich niet gedraagt naar de hem gegeven aanwijzingen, bepaalde deelen van het Rijk te ontzeggen en hem daaruit te doen verwijderen of wel hem een bepaalde verblijfplaats (interneeringsoord) aan te wijzen en hem daarheen te doen overbrengen.

Meent een vreemdeling, dat hij ten onrechte is geïnterneerd, dan kan de Arrondissements-Rechtbank, binnen welker gebied het interneeringsoord is gelegen, in raadkamer op de vordering van het Openbaar Ministerie of op verzoek van den vreemdeling, nadat het Openbaar Ministerie is gehoord, zijne invrijheidstelling gelasten (art. 2 der wet van 1918).

Bovendien staat het den vreemdeling, te wiens aanzien maatregelen van aanwijzing of ontzegging van verblijf zijn genomen, te allen tijde vrij om zich naar het buitenland te begeven (art. 2, lid 2 der wet en art. 21 Vreemdelingenreglement).

Tenslotte kan degene, te wiens aanzien artikel 2, lid 1 der wet (maatregelen van aanwijzing of ontzegging van verblijf) wordt toegepast en die beweert Nederlandsch onderdaan te zijn, zich

tot den Hoogen Raad wenden ten einde te doen verklaren, dat genoemd artikel op hem niet van toepassing is (art. 4 der wet van 1918).

Zooals boven reeds werd opgemerkt kan de politie van den vreemdeling alleen v o r d e r e n, dat hij zich aanmeldt. Hieraan is het bezwaar verbonden, dat de politie — indien de vordering tot aanmelding niet bij algemeene bekendmaking geschiedt — de vreemdelingen eerst moet opsporen, alvorens zij hen tot aanmelding kan verplichten. Uitdrukkelijk zij hierbij aangeteekend, dat een w e t t e l i j k e aanmeldingsplicht van vreemdelingen bij de politie, anders dan op hare vordering, niet bestaat. Evenwel is een zoodanige meldingsplicht voor het houden van een behoorlijk toezicht ontonbeerlijk te achten.

Oorspronkelijk schreef het Vreemdelingenreglement dan ook een meldingsplicht en registratie van vreemdelingen voor; de desbetreffende artikelen 8, 9 en 10 werden echter bij besluit van 31 Maart 1922 (S. 164) ingetrokken.

In de praktijk nu levert het toezicht op de — niet zeer talrijke — vreemdelingen, die nog visumplichtig zijn niet veel moeilijkheden op. Een der voorwaarden toch waaronder de consulaire ambtenaren een visum verleen en is b.v. dat de vreemdeling, ook in geval hij slechts korten tijd hier te lande wenscht te verblijven, zich bij de politie aanmeldt. Voorts is bepaald, dat visumplichtige vreemdelingen, die zich gedurende langer dan dertig achtereenvolgende dagen in Nederland wenschen op te houden, tijdig vóór afloop van die dertig dagen voor verder verblijf hier te lande hiertoe vergunning moeten vragen aan het hoofd van politie ter plaatse, waar zij zich bevinden. Ten einde de vreemdelingen hiermede op de hoogte te brengen is aan de consulaire ambtenaren opgedragen onder het visum een desbetreffend stempel of onderschrift te plaatsen. Aan de grens wordt bovendien de datum van binnenkomst hier te lande door een stempel of anderszins aangegeven. Een en ander sluit volkomen aan bij de artikelen 3 en 26 van het Vreemdelingenreglement.

Hierbij komt, dat de politie, indien zij met den Directeur van den Rijksdienst der Werkloosheidsverzekering en Arbeids-

bemiddeling samenwerkt, reeds te voren met de aankomst van den vreemdeling bekend kan zijn.

Aan vreemdelingen immers, die in Nederland willen komen werken, mogen door de consulaire ambtenaren geen visa worden verleend zonder toestemming van den Directeur van genoemden Rijksdienst. Eenig contact tusschen de politie en den Rijksdienst der Werkloosheidsverzekering en Arbeidsbemiddeling zal de contrôle op de visumplichtige vreemdelingen derhalve nog kunnen vergemakkelijken.

Minder eenvoudig is het toezicht op de niet-visumplichtige vreemdelingen. Deze vreemdelingen immers behoeven zich slechts op v o r d e r i n g van de politie te melden. Niettemin bestaat er voor de niet-visumplichtige vreemdelingen, die hier werk komen zoeken, i n d i r e c t een aanmeldingsplicht bij de politie, ingevolge de Beschikking van den Minister van Justitie dd. 10 Februari 1933 2e Afd. A, no. 1040. In deze beschikking, welke in paragraaf 1 van dit hoofdstuk reeds ter sprake kwam, komt n.l. de bepaling voor, dat de naar Nederland komende, werkzoekende dan wel van verlof terugkeerende, reeds hier in betrekking zijnde, meisjes en mannen van vreemde nationaliteit verplicht zijn binnen 4 maal 24 uur na aankomst in de gemeente van bestemming, hun werkgeversverklaring (werkbewijs) bij het hoofd van de politie ter plaatse in te leveren. Teneinde de betrokken vreemdelingen kennis te doen dragen van deze hunne verplichting, wordt daarvan door de hoofden van politie melding gemaakt in het onderschrift op de werkgeversverklaring. Voorts hebben de doorlaatposten bedoelde verklaring te voorzien van een stempelafdruk, inhoudende de plaats en den datum van binnenkomst in Nederland. Het bovenstaande is uiteraard niet van toepassing op degenen, van wie uit anderen hoofde blijkt, dat zij over voldoende middelen van bestaan beschikken.

Overigens komen vele, meest bonafide, vreemdelingen, voor wie geen aanmeldingsplicht bestaat, zich vrijwillig bij de politie aanmelden, wanneer zij hier te lande gedurende langeren tijd wenschen te verblijven of zich hier wenschen te vestigen.

In vele gemeenten ontwikkelde zich, in aansluiting aan de vroegere bepalingen inzake de bevolkingsadministratie, de gewoonte, dat vreemdelingen, die hun verlangen om hier te lande langeren tijd te verblijven of om zich hier te vestigen aan de politie kenbaar maakten, voorloopig in een door haar bijgehouden verblijfsregister werden ingeschreven. Deze voorloopige inschrijving geschiedde speciaal met het oog op art. 16, 3e lid van het Bevolkingsregisterbesluit 1922 (S. 670), waarbij werd bepaald, dat vreemdelingen, die zich in Nederland wilden vestigen, slechts dan in het bevolkingsregister mochten worden ingeschreven, wanneer zij een door de politie afgegeven verklaring van geen bezwaar konden overleggen.¹⁾

Alvorens de politie tot afgifte van een zoodanige verklaring overging, werd een zoo noodig uitvoerig onderzoek naar de antecedenten van den betrokken vreemdeling ingesteld.

De op de wet van den 17den April 1887 (S. 67) tot vaststelling van bepalingen betreffende het houden van bevolkingsregisters berustende Koninklijke Besluiten van 27 Juli 1887 (S. no. 141), van 12 December 1922 (S. no. 670) en van 27 September 1930 (S. no. 392) kwamen echter te vervallen en werden vervangen door het Koninklijk Besluit van den 31sten Maart 1936 (S. 342) tot vaststelling van voorschriften omtrent het aanleggen, inrichten en bijhouden van bevolkingsregisters en het doen der daartoe vereischte opgaven. (Besluit Bevolkingsboekhouding.)

In het nieuwe Besluit Bevolkingsboekhouding nu, komt een bepaling als die van bovengenoemd artikel 16 niet meer voor.

¹⁾ Vgl. Aanschrijving van den Minister van Binnenlandsche Zaken van 14 October 1932, no. 18441, afd. B.B. aan de gemeentebesturen betreffende inschrijving van vreemdelingen in het bevolkingsregister (W.G.B. bl. 348; Bijv. Stbl. 1932 no. 232). Aangezien in de onderscheiden gemeenten bij de inschrijving niet eenzelfde gedragslijn werd gevolgd, drong de Minister, teneinde zooveel mogelijk eenheid in de wijze van handelen te verkrijgen, er bij de gemeentebesturen op aan, de uit het buitenland komende vreemdelingen, zoowel degenen, die zich hier te lande wilden vestigen, als de tijdelijk toegelatenen, niet onmiddellijk in te schrijven in het bevolkingsregister, doch hen eerst eenigen tijd op te nemen in het verblijfsregister, bedoeld in art. 30 van voornoemd Koninklijk Besluit.

Dit vloeit voort uit het feit, dat de door het nieuwe Besluit bedoelde registratie der bevolking zich in geen enkel opzicht bemoeit met de vraag of de persoon, die zich bij het bureau bevolkingsregistratie aanmeldt, op het grondgebied van het Rijk kan worden toegelaten overeenkomstig de op dat stuk bestaande voorschriften.

„Echter kan de gemeentelijke administratieve dienst, belast met de registratie der bevolking, toonen zich nuttig deel te weten van het groote overheidsraderwerk door met betrekking tot de aankomst van vreemdelingen contact te zoeken en te houden ¹⁾ met den gemeentelijken dienst of den ambtenaar, die belast is met het toezicht op de vreemdelingen”, aldus wordt zeer terecht opgemerkt in de onlangs van de hand van D. B. Gohres en Mr. F. A. Helmstrijd ²⁾ verschenen bewerking van het nieuwe Besluit Bevolkingsboekhouding.

Zeër in het kort komen de bepalingen van dit Besluit, voor zoover deze voor ons onderwerp van belang zijn, op het volgende neer.

Ieder, die zonder te zijn opgenomen in het bevolkingsregister in een gemeente nachtrust of de daarvoor in de plaats tredende rust geniet, is verplicht zich binnen vijf dagen na zijn aankomst in persoon aan te melden ter plaatse, waar het gemeentebestuur het bevolkingsregister heeft ondergebracht (art. 1, 1e lid).

Van deze verplichting tot aanmelding is vrijgesteld hij, die terecht in het bevolkingsregister eener andere gemeente dan wel in het door de Rijksinspectie gehouden centrale bevolkingsregister staat ingeschreven alsmede hij, wiens opneming in de bevolkingsregisters, ingevolge de beslissing van den Minister van Binnenlandsche Zaken ³⁾ achterwege blijft (art. 4, 1e lid jo. art. 21, 1e lid sub a.)

Indien een persoon uit een plaats buiten Nederland is gekomen, dient bij de aanmelding een paspoort of een ander identi-

¹⁾ Spatieëring van mij.

²⁾ Gohres en Helmstrijd, De Bevolkingsboekhouding, pag. 84.

³⁾ Een voorbeeld hiervan geeft Gohres en Helmstrijd t.a.p. pag. 115. Zie ook J. L. Lentz, De Bevolkingsboekhouding, pag. 158.

teitsbewijs te worden overgelegd. Bovendien behoort de betrokkene bij gelegenheid van de aanmelding een zoodanige verklaring of toelichting te geven, dat het gemeentebestuur in staat is te beoordeelen in welk register opneming moet plaats hebben (art. 3 2e lid).

Daaruit volgt reeds, dat op de aanmelding niet steeds onverwijld opneming in het bevolkingsregister volgt.

De regel, dat ieder, die in Nederland nachtrust of de daarvoor in de plaats tredende rust geniet, onverwijld in een der bevolkingsregisters wordt opgenomen, lijdt dan ook in drie gevallen uitzondering. Het eerste geval betreft de personen, die tijdelijk in Nederland verblijven (art. 18, 2e lid, sub a). Ten aanzien van een *vreemdeling* wordt als tijdelijk verblijf beschouwd, het verblijf, dat in het tijdvak van 360 opeenvolgende dagen, aansluitend aan het tijdstip van aankomst in Nederland, niet meer dan 180 dagen zal duren (art. 18, 3e lid, sub b). Bij aanmelding wordt de betrokken vreemdeling dan voor den tijd van zijn verblijf, doch uiterlijk voor het zoojuist genoemd tijdvak ingeschreven in het verblijfsregister (art. 19, 1e lid). Wanneer een vreemdeling niet meer dan 30 dagen in Nederland zal verblijven, behoeft hij in het geheel niet te worden ingeschreven (art. 19, 2e lid). Aan zijn verplichting tot aanmelding doet zulks natuurlijk niet af. De vreemdeling, wiens verblijf hier te lande het tijdvak van 180 dagen te boven gaat, wordt niet langer tot de tijdelijk verblijvenden gerekend en in een der bevolkingsregisters ingeschreven, tenzij het gemeentebestuur, met gebruikmaking van de in art. 19, 4e lid gegeven bevoegdheid, de termijn van inschrijving in het verblijfsregister met ten hoogste 180 dagen heeft verlengd. De vele vragen en meeningsverschillen, welke zich bij de toepassing van deze artikelen voordoen, kunnen hier als van zuiver technisch-administratieven aard worden voorbijgegaan. Men raadplege daarvoor de werken van Gohres en Helmstrijd en van Lentz.

Voorts worden niet in het bevolkingsregister opgenomen de door den Minister van Binnenlandsche Zaken aan te duiden personen of groepen van personen, aan wien, krachtens inter-

nationaal recht of gebruik het recht van exterritorialiteit toekomt (art. 18, 2e lid, sub b). In de Handleiding Bevolkingsboekhouding ¹⁾ worden in verband hiermede 9 groepen opgesomd.

De Minister kan nochtans op verzoek van een persoon, wien het recht van exterritorialiteit toekomt, diens opneming in de bevolkingsregisters toestaan.

Tenslotte worden niet in de bevolkingsregisters opgenomen, de personen bedoeld in art. 21, 1e lid, sub a. De Minister van Binnenlandsche Zaken kan bepalen, dat personen of groepen van personen gedurende bepaalden tijd in het verblijfregister worden ingeschreven (art. 60, 2e lid).

Voor bestuurders van instellingen, gestichten of schepen, waarin personen onder eenig bestuur inwonen, alsmede voor hotelhouders, pensionhouders en kamerverhuurders, gelden eenige bijzondere regelen.

Deze zijn n.l. verplicht aan het gemeentebestuur kennis te geven van den geslachtsnaam en de voornamen van ieder persoon, die langer dan 14 dagen wordt of is opgenomen of gehuisvest, alsmede van ieder zoodanig persoon, die vertrekt (art. 14, 1e lid). Behalve ten aanzien van degenen, die ingevolge art. 4 van aanmelding zijn vrijgesteld, behoort de hier bedoelde kennisgeving uiterlijk vijf dagen na de opneming of de huisvesting of na het vertrek te geschieden. De bestuurders, hotelhouders enz. zijn voorts bevoegd de aanmelding te doen namens degene, op wien de verplichting daartoe rust (art. 14, 2e lid). Dit zijn de eenige gevallen, waarin aanmelding niet in persoon hoeft te geschieden. Deze bevoegdheid van bestuurders, hotelhouders enz. ontheft echter de belanghebbenden geenszins van hun persoonlijke aansprakelijkheid daarvoor.

Teneinde den lasthebber in staat te stellen de aanmelding naar behooren te verrichten en daarbij desgevraagd toelichting te kunnen geven zal de belanghebbende hem voldoende moeten inlichten en hem de noodige bescheiden (paspoort of andere identiteitsbewijzen) moeten ter hand stellen.

¹⁾ Zie Gohres en Helmstrijd t.a.p. pag. 333.

Teneinde het gemeentebestuur in staat te stellen de naleving dezer voorschriften te controleeren en zich ambtshalve de gewenschte gegevens te verschaffen, bepaalt art. 14, 3e lid, dat de bestuurders, hotelhouders enz., gehouden zijn desgevraagd een volledige opgave te verstrekken van alle personen, die op dat oogenblik zijn opgenomen in de instelling, het hotel enz.

Volledigheidshalve worde hier nog vermeld, dat hotelhouders en allen, die er hun beroep van maken aan personen nachtverblijf te verschaffen, ingevolge art. 438 van het Wetboek van Strafrecht, verplicht zijn een doorlopend z.g. nachtregister te houden en dat op aanvraag van of vanwege den burgemeester te vertoonen.

In het nachtregister behooren de namen, het beroep of betrekking, woonplaats, dag van aankomst en van vertrek van de logeergasten te worden aangeteekend. Voor zoover de logeergasten vreemdelingen zijn, bepaalt art. 27 van het Vreemdelingenreglement, dat alle in het nachtregister aan te teekenen gegevens — namen en voornamen, nationaliteit, woonplaats, datum en plaats van geboorte, alsmede datum van afloop van het laatst verleende Nederlandsche visum — moeten worden ontleend aan het p a s p o o r t. Voor zooverre de vreemdelingen niet in het bezit zijn van een te hunnen name gesteld — geviséerd — paspoort, moet daarvan in hetzelfde register eveneens melding worden gemaakt.

Waar de verschillende gegevens ter voorkoming van frauduleuze opgaven aan het paspoort van den vreemdeling moeten zijn ontleend, werkt deze laatste regeling ongetwijfeld doeltreffender dan die, welke in art. 438 Sr. is neergelegd.

Wanneer wij nu na kennisneming van al deze bepalingen de vraag stellen of daardoor het houden van een behoorlijk toezicht op de hier te lande vertoevende vreemdelingen verzekerd is, moet het antwoord daarop helaas ontkennend luiden. De oorzaak hiervan ligt naar mijn meening in het feit, dat men er nog steeds niet in geslaagd is de vereischte samenwerking tusschen de verschillende diensten tot stand te brengen.

Wil men tot een behoorlijk toezicht op de vreemdelingen

hier te lande geraken, dan zal in de eerste plaats meerdere samenwerking noodig zijn, zoowel tusschen de politie-autoriteiten in de verschillende plaatsen onderling, als tusschen de politie en de bevolkingsadministratie ter plaatse, waar de vreemdeling vertoeft.

Zooals wij boven reeds vermeldde houdt het nieuwe Besluit Bevolkingsboekhouding zich echter in tegenstelling tot de regeling vervat in het K.B. van 12 December 1922 geheel afzijdig van de vraag of de persoon, die zich bij de bevolkingsadministratie aanmeldt, ook op het grondgebied van het Rijk kan worden toegelaten.

Aan de samenwerking van vreemdelingenpolitie en bevolkingsadministratie zal zulks ongetwijfeld niet ten goede komen.

Wij kunnen slechts wenschen, dat die samenwerking niettemin behouden blijft, want ondanks de vele ambtelijke voorzieningen is het voor kwaadwillige vreemdelingen te eenvoudig gebleven om zich aan iedere contrôle te onttrekken. Een vreemdeling toch kan b.v. met gebruik making van de omstandigheid, dat hij in elke gemeente 4 dagen kan vertoeven zonder zich bij het bevolkingsbureau aan te melden, gedurende langen tijd hier te lande verblijven zonder de aandacht te trekken.

Eerst wanneer de politie hem heeft achterhaald en hem, ingevolge art. 4 van het Vreemdelingenreglement, tot aanmelding bij het hoofd van politie heeft verplicht, zullen maatregelen tegen zijn verder verblijf hier te lande genomen kunnen worden.

Ik kom dan ook met al degenen, die het vreemdelingen-vraagstuk bestudeerden, tot de conclusie, dat iure constituendo de mogelijkheid dient geopend te worden om hier te lande vertoevende vreemdelingen tot aanmelding bij de politie te verplichten. Naar mij wil voorkomen zal het opleggen van een meldingsplicht van vreemdelingen bij de politie heel wat doeltreffender en in zijne gevolgen voor betrokkenen heel wat belangrijker zijn, dan de thans in het Besluit Bevolkingsboekhouding vervatte aanmeldingsplicht. Overigens, de praktijk zal nog moeten leeren, wat daar van terecht komt.

Door een aanmeldingsplicht bij de politie zal het bovendien

gemakkelijker zijn een behoorlijke registratie van de hier te lande vertoevende Vreemdelingen te verkrijgen.

Bij eenige wijziging resp. aanvulling van het vreemdelingen-reglement zal men, met inachtneming van de belangen van het toeristenverkeer, reeds veel kunnen bereiken van hetgeen thans als ernstig gemis wordt gevoeld.

PARAGRAAF IV

Het gemis aan een goed toezicht-systeem is vooral in de laatste jaren sterk op den voorgrond getreden. Ik zou zelfs verder willen gaan en zeggen, dat juist de gebrekkigheid van het huidig contrôle-apparaat mede oorzaak is van het feit, dat de Regeering er toe overging een aantal gedragsregelen en verbodsbepalingen vast te stellen, welke onder den naam van „verbod van politieke actie” algemeene bekendheid verwierven.

Krachtens dit verbod van politieke actie, in de ruime beteekenis van het woord, is het vereenigingsleven van vreemdelingen sterk aan banden gelegd, en is aan hen op straffe van uitzetting iedere politieke werkzaamheid en het openbaar optreden verboden.

Dat het noodzakelijk was, dat de Regeering maatregelen trof tegen de politieke activiteit van vreemdelingen hier te lande, behoeft wel geen betoog; men raadplege slechts de ter beschikking gekomen aanwijzigingen omtrent de Duitsche nationaal-socialistische activiteit met name in Zuid-Limburg.

Het is echter de vraag of de maatregelen, welke daartegen van Regeeringswege genomen zijn, van juridisch-technisch standpunt bekeken verantwoord zijn. Nemen wij bijvoorbeeld de door de Regeering genomen maatregelen met betrekking tot het vereenigingsleven van vreemdelingen.

Toegelaten zijn alleen naast elkaar staande, plaatselijke vereenigingen van ingezetenen van Duitsche nationaliteit, welke noch onderling in hiërarchisch verband staan, noch in zulk verband staan tot een Duitsche centrale organisatie. Deze vereenigingen mogen geen partijnaam dragen en geen partij- of staatkundig karakter bezitten.

Nu heeft de Regeering weliswaar geen aanleiding gevonden aan vreemdelingen in het algemeen, minder nog discriminerend aan Duitschers, het recht van vereeniging en vergadering geheel te ontzeggen. Zij is stellig niet zoover gegaan als de heer Kortenhorst het wel zou wenschen.¹⁾ Maar zelfs de door de Regeering genomen maatregelen, zijn naar mijne meening van juridisch standpunt niet te verdedigen en in strijd met art. 16 van de wet van 22 April 1855 (Stbl. no. 32) tot regeling en beperking der uitoefening van het recht van vereeniging en vergadering.

Dit artikel luidt: „vreemdelingen, geene ingezetenen zijnde, kunnen niet zijn leden van staatkundige vereenigingen”.

Mag of moet dit artikel zóó gelezen worden, dat vreemdelingen, die wel ingezetenen zijn, wel lid kunnen zijn van een staatkundige vereeniging? Raadplegen wij daartoe de geschiedenis.

De oorspronkelijke redactie van artikel 15 (thans 16) luidde: „Vreemdelingen kunnen geene leden zijn van staatkundige vereenigingen”.

In de Memorie van Toelichting²⁾ heeft de Regeering t.a.v. dit artikel opgemerkt: „Staatkundige vereenigingen hebben uit haren aard de behandeling ten doel van zaken, die onze staathuishouding raken. Het schijnt niet dan rationeel en tevens voorzigtig, om vreemdelingen te weren uit Nederlandse kiesvereenigingen en dergelijke.”

In het Voorloopig Verslag³⁾ werd daarop de vraag gesteld, wie in dit artikel als vreemdelingen zijn te beschouwen: „Worden alleen de buitenlanders bedoeld, of ook de zoodanigen, die, ofschoon niet genaturaliseerd en dus in den zin der wet geene Nederlanders, echter hier te lande gevestigd zijn? Men onderstelt, dat het artikel alleen de eerste categorie op het oog heeft, daar anders de bepaling bezwaarlijk zou overeen te brengen zijn met art. 10 (thans art. 9) der Grondwet, waarbij het

¹⁾ Handelingen 2e Kamer 1935/36 pag. 519, 520, 529, 530, 532, 533.

²⁾ Bijlagen Handelingen 2e Kamer 1854/55, wetsontwerp IX, pag. 63 en 65.

³⁾ Bijlagen Handelingen 2e Kamer 1854/55 pag. 271.

regt tot vereeniging en vergadering algemeen aan *ingezetenen*, en dus ook aan de hier te lande gevestigde vreemdelingen is toegekend. Ofschoon het grondwetsartikel beperking van het bedoelde regt toelaat, kon daardoor toch wel niet geheele uitsluiting van een bepaalde categorie van ingezetenen van het genot van dat regt gewettigd worden. De zaak schijnt belangrijk genoeg, om eene aanvulling of verduidelijking van het wetsartikel wenschelijk te maken.

Omtrent de uitsluiting zelve der vreemdelingen, al was het ook dat men daardoor alleen niet-ingezetenen moest verstaan, heerschte verschil van gevoelen. Er waren leden, naar wier oordeel het zich wel liet verdedigen, dat bijv. in kiezersvereenigingen of eigenlijke clubs, voor zoover deze laatste hier te lande mogten ontstaan, geen vreemdelingen wierden toegelaten; ofschoon anderen meenden, dat, zoo men eenmaal wilde uitsluiten, men, om zich zelve gelijk te blijven, op dien weg verder moest gaan, en ook meerderjarigen, veroordeelden en dergelijke weren. Tegen voor de openbare orde en rust gevaarlijke vreemdelingen bezat het Gouvernement het middel van uitzetting.”

De Regeering beantwoordde deze opmerkingen als volgt: ¹⁾

„Vreemdelingen worden hier genoemd zij, die in het Koninkrijk geene staatsburgerlijke regten kunnen uitoefenen.

Het artikel is eene *beperking* door art. 10 der Grondwet volkomen geregtvaardigd in het belang der openbare orde. Ging de leer op, in het Verslag verkondigd, *men zoude staatkundige vereenigingen van vreemde uitgewekenen van de gevaarlijkste soort, met de Grondwet in de hand, moeten gedoogen*.

Er wordt hier geene bepaalde categorie van ingezetenen *van het regt van vereeniging* uitgesloten. Hun regt wordt alleen beperkt in het belang *der openbare orde* ten aanzien van staatkundige vereenigingen.

Welke beteekenis de Regeering aan het artikel hecht, is overigens genoegzaam duidelijk uit de Memorie van Toelichting.”

Uit de beteekenis, welke de Regeering aan het woord „vreem-

¹⁾ Bijlagen Handelingen 2e Kamer 1854/1855 pag. 322.

delingen" hechte, volgt, dat het wel degelijk hare bedoeling was ook aan vreemdelingen-ingezetenen het lidmaatschap van staatkundige vereenigingen te ontzeggen. Bij de mondelinge beraadslaging in de Tweede Kamer wees de Minister van Justitie in verband hiermede met klem de opvatting van de hand, dat deze wet slechts onder den indruk van het oogenblik moest worden gemaakt en het getuigt van een wijs staatsmansbeleid, dat hij voorzag waartoe de in het Verslag verkondigde leer in de toekomst wel eens zou kunnen leiden. Overigens erkende de Minister al aanstonds, dat het artikel voor hem een van de twijfelachtigste artikelen van de geheele wet was.

Deze uitlating van den Minister gaf als het ware het sein tot het openen van een uiterst verward debat over de beteekenis van de woorden vreemdeling en ingezetene. De dubbelzinnigheid van artikel 3 der Grondwet van 1848 droeg daartoe het noodige bij. De door den heer Godefroi verdedigde opvatting, dat in artikel 10 (thans 9) der Grondwet onder „ingezetenen” zoowel Nederlanders als vreemdelingen, die ingezetenen zijn, moeten begrepen worden, bleek tenslotte overeenkomstig het gevoelen van de meerderheid der Kamer te zijn. Het door hem voorgestelde amendement, de strekking hebbende om artikel 15 (16) te beperken tot die vreemdelingen, die geene ingezetenen zijn, werd tenslotte zonder hoofdelijke stemming goedgekeurd.

Op die wijze, meende de heer Godefroi, is het bezwaar weggenomen, dat de eerste de beste vreemdeling, pas hier te lande gekomen, invloed zal kunnen uitoefenen op de publieke aangelegenheden en hebben wij tevens aan artikel 15 van het ontwerp een zin gegeven, overeenkomende met den geest van artikel 10 van de Grondwet.

Het wil mij voorkomen, dat men, na kennisneming van de geschiedenis der totstandkoming van artikel 16, geen meeningsverschil meer kan hebben over de beteekenis van dat artikel.

Neemt men daarbij nog in aanmerking, dat het recht van vereeniging en vergadering een vrijheidsrecht is, dat aan de ingezetenen in zijn volheid gewaarborgd is, voorzooer de wetgever het niet heeft beperkt, dan staat derhalve vast, dat de

Regeering niet bevoegd is vreemdelingen-ingezetenen te verbieden lid te zijn van Nederlandsche staatkundige vereenigingen.

Evenmin is de Regeering bevoegd bij wijze van preventieven maatregel vreemdelingen — mits ingezetenen zijnde — het oprichten van staatkundige vereenigingen te verbieden. Nu de wetgever van 1855 de in het Voorloopig Verslag verkondigde leer in artikel 16 der wet tot de zijne heeft gemaakt, zal men ook de daaruit voortvloeiende consequenties, welke in de Memorie van Antwoord zoo uitdrukkelijk staan vermeld, hebben te aanvaarden: Men zal de staatkundige vereenigingen van vreemde uitgewekenen van de gevaarlijkste soort met de Grondwet in de hand moeten gedoogen!

Nu is de Regeering bij mijn weten nooit alléén wegens lidmaatschap van een Nederlandsche staatkundige vereeniging tot verwijdering van een vreemdeling overgegaan. Volstaan werd met een waarschuwing, waaraan altijd gevolg werd gegeven: uiterlijk althans, werd voor het lidmaatschap bedankt. Degene, die aan een zoodanige waarschuwing geen gevolg gegeven zou hebben, zou ongetwijfeld als „ongewenscht vreemdeling” worden beschouwd, die in zijn qualiteit van „niet toegelatene” voor uitzetting in aanmerking zou komen, ingevolge artikel 9 der vreemdelingenwet. Nog veel verder echter, verder dan de wet van 1855 toelaat, gaat het voorschrift der Regeering, waarbij alle vereenigingen van vreemdelingen hier te lande, welke een partij- of staatkundig karakter dragen, verboden zijn.

En dan mag het toch wel merkwaardig heeten, dat de Minister van Justitie in het jaar 1936, wanneer hem de vraag wordt gesteld of het verbod van politieke actie niet in strijd is met art. 16 van de wet van 1855, daarop antwoordt: ¹⁾ „Ik laat nu even rusten de quaestie van de opportuniteit van het spreken over politiek en het zich in politieke actie begeven; maar ik wil den geachten afgevaardigde (de heer van Vessem) opmerken in de eerste plaats, dat de vreemdelingen, die in ons land zijn, slechts feitelijk en niet rechtens zijn toegelaten, zoodat de Regeering te hunnen opzichte volkomen vrij is. In de

¹⁾ Handelingen te Kamer 1935/1936 pag. 493.

tweede plaats, dat op dit oogenblik het zich begeven op politiek terrein en het bedrijven van politieke activiteit door vreemdelingen, door de Regeering wordt beschouwd als iets, dat in strijd komt met de openbare orde van het land; in zooverre is er op zich zelf reeds aanleiding om dit aan toegelaten vreemdelingen te verbieden en, indien zij zich aan dit verbod niet houden, daaraan consequenties vast te knoopen ten aanzien van hun verblijf hier te lande. Tot nu toe heeft ook geen enkele vreemdeling dit verbod beschouwd als iets, dat in strijd zou zijn met een onzer wetsvoorschriften."

Eerste deel van het betoog: de vreemdelingen die in ons land zijn, zijn slechts feitelijk en niet rechtens toegelaten.

Maar is dat dan niet lijnrecht in strijd met de vreemdelingenwet?

De Regeering is rechtens ten opzichte van de vreemdelingen niet volkomen vrij, zoolang zij niet een rechtsgrond aanwijst, waarop die vrijheid om de vreemdelingenwet ter zijde te schuiven rust.

Tweede argument: De politieke activiteit door vreemdelingen is iets, dat in strijd komt met de openbare orde van het land; in zooverre is er op zich zelf dus reeds aanleiding om dit aan toegelaten vreemdelingen te verbieden. Welke toegelaten vreemdelingen zijn hier bedoeld? Zijn het de feitelijk toegelatenen? Dan heb ik tegen dit argument hetzelfde bezwaar als tegen het eerste gedeelte van 's Ministers betoog.

Zijn het daarentegen de toegelaten vreemdelingen bedoeld in den formeel-technischen zin der vreemdelingenwet, dan dienen wij een onderzoek in te stellen naar de verhouding tusschen art. 16 der wet van 1855 en de wet van 1849. Het is dan de vraag, regelt alleen de wet van 1855 het verenigingsrecht van vreemdelingen, of houdt daarnaast ook de vreemdelingenwet een bepaling in, welke rechtstreeks of zijdelings daarop betrekking heeft? Het antwoord daarop kan niet moeilijk zijn. Alleen reeds het feit, dat de wet op vereniging en vergadering in 1855, de vreemdelingenwet in 1849 tot stand is gekomen wijst erop, dat alleen de eerstgenoemde wet zich met het verenigingsleven van vreemdelingen inlaat. Waarom zou

men anders ook daarover in 1855 zoo druk gedebatteerd hebben, wanneer de wetgever van 1849 dat onderwerp reeds geregeld had?

Zelfs ingeval men de slechts door enkelingen gehuldigde opvatting zou aanvaarden, dat art. 9 der Grondwet in zich geen beletsel oplevert tegen een volstrekt verbod van vereeniging of vergadering, blijkt toch uit hetgeen bij de behandeling van de wet van 1855 is voorgevallen, dat de wetgever, ook met betrekking tot het vereenigingsleven van vreemdelingen, van een zoodanige veronderstelde bevoegdheid geen gebruik heeft gemaakt. De wetgever is integendeel heel wat minder ver gegaan dan het belang der openbare orde in onzen tijd wenschelijk doet zijn. Maar daarin is dan ook juist de aanleiding te vinden, waarom de Regeering zich met een uit juridisch oogpunt zoo aanvechtbare constructie moet „behelpen” om hare verbodsbepalingen inzake de politieke actie van vreemdelingen, met voorbijgaan van art. 16 der wet van 1855, te verdedigen. De wet van 1849 immers zwijgt geheel over het vereenigingsrecht van vreemdelingen. Maar verondersteld, dat den wetgever van 1849 ook het vereenigingsleven van vreemdelingen voor den geest stond, toen hij in de artikelen 12 en 13 der wet degenen die, op eenigerlei wijze gevaarlijk zouden zijn voor de publieke rust met uitzetting c.q. interneering bedreigde, dan toch heeft de wetgever van 1855 in ieder geval expressis verbis doen weten, wanneer er in dit opzicht naar zijn oordeel géén gevaar voor de publieke rust aanwezig te achten is. Hij zegt n.l. in art. 16 van de wet van 1855, dat er naar zijn oordeel geen gevaar voor de publieke rust aanwezig is te achten, wanneer vreemdelingen-ingezetenen lid zijn van een staatkundige vereeniging.

Wij komen aldus tot de conclusie, dat de thans door de Regeering genomen maatregelen betreffende het vereenigingsleven van vreemdelingen, onmogelijk gebaseerd kunnen zijn op de wet van 1849;

dat deze maatregelen in strijd zijn met art. 16 van de wet tot regeling en beperking der uitoefening van het recht van vereeniging en vergadering, omdat zij het vereenigingsrecht van vreemdelingen sterker beperken dan ingevolge dat artikel is toegestaan;

dat die Regeeringsmaatregelen in strijd zijn met art. 9 van de Grondwet, waarbij wordt bepaald, dat de wet — en deze alleen — de uitoefening van dat recht, in het belang der openbare orde vermag te regelen en te beperken.

Toch ligt hier nog een moeilijkheid. In aansluiting met art. 9 der Grondwet leert art. 2 van de wet van 1855, dat een vereeniging verboden is, wanneer zij strijdig is met de openbare orde. In art. 3 heeft de wetgever zelf omschreven welke vereeniging strijdig moet worden geacht met de openbare orde en rangschikt daaronder o.a. de vereeniging, welke ten doel heeft stoomnis in de uitoefening der rechten, van wie het ook zij.

Onder de woorden, „welke ten doel heeft” enz. moet men blijkens de Memorie van Antwoord niet alleen verstaan het oorspronkelijk bij de oprichting bepaalde doel maar ook de oogmerken, welke later bij eene vereeniging opkomen.

Nu heeft men vooral eenige jaren geleden verontrustende berichten en geruchten kunnen vernemen over de politieke actie, welke door sommige Deutsche Nationaal-Socialisten onder hun hier vertoevende landgenooten werd gevoerd. Deze actie ging met name in Zuid-Limburg vaak gepaard met politieke of verkapt politieke dwang, spionage, verklikking en wat dies meer zij. Dit stelselmatig optreden ging zelfs zoover dat men gesproken heeft van een ware terreur van den eenen Duitscher op den ander, welke de vorming van een staat in den staat scheen te benaderen: Man mag m.i. dan ook gevoeglijk aannemen, dat meerdere individuen daardoor in de uitoefening hunner rechten gestoord zijn . . .

Men zal zich daarbij echter hebben af te vragen, of dat alleen het werk is van eenige Deutsche agitators dan wel van bepaalde vereenigingen of organisaties van Duitschers hier te lande.

Dat meerdere Deutsche *personen* zich daaraan schuldig gemaakt hebben staat wel vast, getuige het feit, dat hun wegens nationaal-socialistische pressie op andere Duitschers het voortgezet verblijf in ons land is ontzegd.

Ik zou echter niet graag willen aannemen, dat het Deutsche *vereenigingsleven* hier te lande in het algemeen zóó is ontaard, dat het tot het doel en de algemeene gestie dier vereenigingen

behoort derden in de uitoefening hunner rechten te storen!

Alvorens men een dergelijke beschuldiging kan uiten, moet men toch nog heel wat meer feiten naar voren brengen dan tot dusverre is geschied. Men zal dan toch niet kunnen volstaan er op te wijzen, dat in sommige dier vereenigingen het Nationaal-Socialisme verheerlijkt wordt, dat men daar over Duitsche politieke beginselen, de nationale belangen en verhoudingen van gedachte wisselt en anderen van de juistheid daarvan poogt te overtuigen. Dat alles heeft met stoornis van de rechten van derden niets te maken. Mocht echter blijken, dat de een of andere vereeniging zich daaraan inderdaad schuldig gemaakt heeft, dan opent de wet in art. 3 de mogelijkheid tot een krachtig, zij het repressief ingrijpen.

De wet van 1855 geeft de Regeering echter stellig niet de bevoegdheid vreemdelingen bij wijze van preventieven maatregel, iedere politieke activiteit te ontzeggen of hun het oprichten van een staatkundige vereeniging te verbieden.

Nu zal men ook hier kunnen zeggen: inter arma silent togae. In deze tijden van internationale spanning en oorlogsgevaar zal ieder weldenkend staatsburger het kloek optreden der Regeering toejuichen en de bezorgde bevolking is de Regeering dan ook dankbaar gestemd, dat zij, desnoods met terzijde stelling der wet, de politieke agitatie door vreemdelingen in het belang der openbare rust en orde van het land, onderdrukt.

Men komt dan op het terrein van den nood in het staatsrecht, welk onderwerp Mr. Prins¹⁾ in zijn dissertatie aan een diepgaand onderzoek heeft onderworpen.

Ik ben echter van oordeel, dat het niet aangaat in het staatsnoodrecht een rechtsgrond voor de bedoelde Regeeringsmaatregelen te zoeken, nu naar mijn bescheiden meening de wet zelf de mogelijkheid opent tot het nemen van maatregelen tegen de uitwassen van het vreemdelingenvereenigingsleven.

Aan art. 9 der vreemdelingenwet kan, gelijk wij zagen, geen gewijzigde interpretatie en toepassing gegeven worden zonder in strijd te komen met de bewoordingen van dat artikel en het

¹⁾ Prins, Staatsnoodrecht, diss. Amsterdam 1911.

systeem der wet; dat is bij art. 16 van de wet van 1855 echter niet het geval.

Men behoeft slechts in art. 16 niet zoozeer de nadruk te leggen op het begrip „staatkundige vereeniging”, zooals tot dusver steeds is geschied, alswel op het begrip „lidmaatschap”.

Het huidig verbod van politieke actie gaat min of meer uit van de veronderstelling, dat het lidmaatschap van een staatkundige vereeniging vanzelfsprekend een verboden actie, een ageeren met zich medebrengt. Ik kan dat niet inzien. Er zijn in Nederland tal van voorbeelden van staatkundige vereenigingen te noemen, welke zeer veel leden tellen, die echter slechts weinig of in het geheel niet ageeren! Nu mag men veronderstellen, dat de vreemdelingen waar het hier om gaat hun lidmaatschap van een politieke club heel wat fanatieker zullen beleven, dan de doorsnee Nederlander gewoon is.

Tegen het gevaar nu, dat uit een al te actief lidmaatschap van een politieke club voor de orde en rust in den Staat mocht voortvloeien, kan de Regeering maatregelen nemen door het begrip „lidmaatschap” in de meest *enge* beteekenis van het woord op te vatten.

Men zou daarbij zelfs zoo ver kunnen gaan, dat men den vreemdeling wel het lidmaatschap van een staatkundige vereeniging toestaat doch hem het lidmaatschap van het *b e s t u u r* van een zoodanige vereeniging verbiedt. Trouwens, deze laatste gedachte is niet zoo nieuw als wel mocht lijken. Blijkens het Voorloopig Verslag hebben eenige leden haar reeds in 1885 der Regeering in overweging gegeven. Maar er zijn nog meer redenen, waarom die enge interpretatie van het begrip „lidmaatschap” in art. 16 mij zoo gewenscht voorkomt. Vooreerst zou daardoor de eindelooze strijd over de vraag, wat onder een „staatkundige vereeniging” moet worden verstaan, eenigermate op den achtergrond raken. Men heeft aan dat begrip in de laatste jaren een steeds ruimere beteekenis gegeven. Ik geloof, dat wij ons daarmede niet op den goeden weg bevinden.

De heer Kortenhorst ¹⁾ heeft zich zelfs in dien zin uitgelaten,

¹⁾ Handelingen 2e Kamer 1935/36 pag. 519.

dat het Duitsche element zelf hier te lande gevaarlijk zou zijn en dat men niet zou kunnen volstaan met uitwijzing van de veroorzakers der onrust. In deze, naar mijn oordeel weinig objectieve opvatting, zou men zelfs van een staatkundige vereeniging moeten spreken, wanneer 6 of 7 Duitschers elkander hier wekelijks aan den „Stammtisch” ontmoeten! De Minister van Justitie¹⁾ heeft op het betoog van den heer Kortenhorst als volgt geantwoord:

„Het is natuurlijk op het oogenblik moeilijk te zeggen, wanneer een vereeniging van Duitschers een politieke organisatie is. Men zou kunnen volhouden, dat onder het tegenwoordige Duitsche regime eigenlijk iedere vereeniging een politiek karakter draagt, immers nationaal-socialistisch is. Zelfs in een gewone gezelligheidsvereeniging, in elk verband van Duitschers, komen de nationale belangen, de nationale verhoudingen de nationale gedachten sterk op den voorgrond. Zoo zou men tot de conclusie moeten komen, dat zij, vereenigd, steeds een politieke en derhalve in ons land verboden organisatie vormen. In dien gedachtengang zou er dus eigenlijk geen vereeniging van Duitschers geoorloofd zijn. Dat gaat echter te ver.”

Maar juist omdat dat te ver gaat, moet men zich niet langer blind staren op het begrip „staatkundige vereeniging”, maar scherp *toezicht houden* op de wijze, waarop de hier te lande vertoevende Duitschers hun lidmaatschap van een vereeniging beleven; of die vereeniging nu officieel als politieke club of als dansclub geboekt staat, doet weinig terzake. Komt de wijze, waarop het lidmaatschap van een vereeniging door een vreemdeling beleefd wordt, op eenigerlei wijze in strijd met de openbare orde van ons land, dan heeft de overheid tal van middelen om daaraan een einde te maken. En mocht de een of andere staatkundige vereeniging van Duitschers als zoodanig zich schuldig maken aan het uitoefenen van een dergelijke pressie op landgenooten, dat deze daardoor in de uitoefening hunner rechten zouden worden gestoord, dan opent art. 3 der wet van 1855 de mogelijkheid die vereeniging te verbieden.

¹⁾ Handelingen 2e Kamer 1935/1936 pag. 530.

Ik ben van meening, dat men op deze wijze er in kan slagen om binnen het kader van de wet van 1855, aan de uitwassen van het vereenigingsleven van hier vertoevende vreemdelingen een einde te maken en dat niet alleen ten aanzien van het Duitse element, maar ten aanzien van alle vreemde bevolkingsgroepen hier te lande.

De kern van het heele vraagstuk ligt naar mijne meening niet in het feit, dat vreemdelingen hier te lande aan politiek doen, maar in de omstandigheid, dat het heimelijk gebeurt. En die geheimzinnigheid wordt juist in de hand gewerkt door een algemeen verbod van politieke actie, dat bovendien in flagranten strijd is met de wet van 1855. Hetgeen nu hierboven gezegd is omtrent de onwettigheid van de door de Regeering genomen maatregelen betreffende het vreemdelingenvereenigingsleven, geldt in nog sterkere mate ten aanzien van het verbod voor vreemdelingen om redevoeringen over politieke onderwerpen te houden. Ook ten deze bestaat er naar ik meen een algemeen verbod, ten aanzien waarvan de Regeering zich de bevoegdheid heeft voorbehouden om ontheffing te verleenen. In het licht van de verschillende omstandigheden wordt van geval tot geval beslist of een onderwerp van politieken aard is. De Regeering heeft zich ook hier niet willen binden aan de wet van 1855. Zij gaat er echter ook niet toe over vergaderingen, waarop buitenlandsche sprekers over een politiek onderwerp het woord voeren, te verbieden — hetgeen toch, gelet op het door haar ten aanzien van het vreemdelingenvereenigingsleven ingenomen standpunt, consequent zou zijn geweest — doch zegt alleen: de vreemdeling, die zich aan het spreekverbod niet houdt, is een „ongewenscht vreemdeling”, die in zijn kwaliteit van „niet toegelatene” voor uitzetting in aanmerking komt, ingevolge art. 9 der vreemdelingenwet.

Ook hier dus weer een maatregel, welke alleen gebaseerd wordt op grond van de „vrijheid”, welke de Regeering „dank zij de gewijzigde toepassing der vreemdelingenwet” zonder meer zegt te bezitten.

Ik meen echter ook voor het spreekverbod geen rechtvaardigingsgrond te kunnen vinden in het staatsnoodrecht. Im-

mers, ook hier handelt de Regeering alsof op dit punt een noodtoestand bestaat, terwijl in de wet van 1855 toch een bepaling voorkomt, op grond waarvan de politie ongewenschte redenaars den mond zal kunnen snoeren.

Bedoeld is artikel 22 der wet van 1855, hetwelk als volgt luidt:

„Elke vergadering, waarin de openbare orde wordt gestoord of tegen de bepalingen dezer wet wordt gehandeld gaat op de opvolgordering der politie terstond uiteen.”

Wanneer wij de geschiedenis van dit artikel raadplegen blijkt, dat het zich — ofschoon geheel gebaseerd op het stelsel van repressie — zeer goed leent voor de doeleinden, welke de Regeering thans met het spreekverbod poogt te bereiken.

In de Memorie van Toelichting wordt naar aanleiding van artikel 18 een opmerking gemaakt, welke mij, ofschoon dit artikel alleen gewaagt van vergaderingen binnen gebouwen waarbij het publiek wordt toegelaten, belangrijk voorkomt wegens den algemeenen gedachtengang, welke er uit spreekt. Na er op gewezen te hebben dat bedoelde vergaderingen vrijelijk bijeen kunnen komen zonder dat eenige formaliteit daaraan behoeft vooraf te gaan, zegt de Regeering: „maar het belang der openbare orde brengt mede, dat het openbare gezag toezie, dat de vergadering worde gehouden overeenkomstig de voorschriften dezer wet, dat geen handelingen gepleegd, g e e n e w o o r d e n g e s p r o k e n w o r d e n¹⁾ met deze of andere wetten in strijd, en bij overtreding van deze, proces-verbaal worde opgemaakt”.

Nu slaat art. 22 op alle soorten vergaderingen bij deze wet bedoeld en derhalve niet alleen op alle vergaderingen, welke binnen gebouwen plaats vinden en waarbij het publiek wordt toegelaten, maar ook op de openbare vergaderingen, welke in de openlucht worden gehouden. In dit opzicht mag het arbeidsveld der politie dus voldoende ruim genoemd worden.

Voorts laat de wet van 1855 alle vrijheid ten aanzien van hetgeen in art. 22 onder „stoornis der openbare orde” moet

¹⁾ Spatieering van mij.

worden verstaan. Men zou wellicht hetgeen daaromtrent in art. 18 van het wetsontwerp is gezegd als richtsnoer kunnen gebruiken, maar noodzakelijk is dat niet. Immers, op de in het Voorloopig Verslag gestelde vraag, wat onder „stoornis der openbare orde” is te verstaan, antwoordde de Regeering slechts, dat men bij de interpretatie daarvan eenig gezond verstand bij de administratie moest veronderstellen en daaraan de uitvoering van deze gelijk van elke andere wet met eenig vertrouwen moest overlaten.

Op het voorstel van eenige leden om, evenals in art. 3 der wet ten aanzien van vereenigingen is geschied, een opsomming te geven van de gevallen, waarin vergaderingen strijdig met de openbare orde moeten worden geacht, ging de Regeering dan ook niet in.

Uit het vorengaande blijkt, dat de wet van 1855 aan de politie alle vrijheid laat om waar en wanneer ook de openbare orde in het gedrang komt, in te grijpen.

Aangezien de Regeering het momenteel in het belang van de openbare orde niet gewenscht acht, dat vreemdelingen redevoeringen houden over onderwerpen van politieke aard, zie ik dan ook geen enkel bezwaar om het spreekverbod onder vigueur van art. 22 der wet van 1855 te brengen.

De eenige voorwaarde, welke men daarbij slechts moet stellen is, dat er goed geïnstrueerde en oordeelkundige ambtenaren met de tenuitvoerlegging van dat artikel belast worden.

Een oordeelkundige toepassing van dat artikel zal bovendien heel wat doeltreffender zijn dan de merkwaardige wijze, waarop het huidig spreekverbod — mag men een krantenbericht vertrouwen — wel eens gehandhaafd wordt.

In de ochtendeditie van het „Algemeen Handelsblad” d.d. 5 Januari 1937 lees ik onder het hoofd: „Verbod voor Jef Last om te spreken; hij wordt beschouwd als vreemdeling”, het volgende:

„Hedenavond werd in het gebouw van den Protestantenvond te Haarlem een openbare vergadering gehouden van het comité „Hulp aan Spanje”, waar als spreker zou optreden de bekende schrijver Jef Last.

De voorzitter, de heer J. G. Post, deelde echter mede, dat de politie den heer Last het spreken had verboden. De vergadering, die zeer druk bezocht was, reageerde hierop met gefluit en gejoel, doch dank zij het tactisch optreden van den voorzitter en den dienst doenden inspecteur van politie konden ordeverstoringen worden voorkomen."

Tot zoover heeft klaarblijkelijk alleen de orde der vergadering even gevaar geloopt. Maar het valt toch te betwijfelen, of op die vergadering de openbare orde gehandhaafd is, wanneer wij dan verder lezen: „de rede, die de heer Last zou uitspreken, werd daarna voorgelezen door zijn secretaris, den heer A. Walter. Aan het einde van de vergadering, die overigens een rustig verloop had, juichten de aanwezigen den spreker en den heer Last, die aan de bestuurstafel zat, (sic!) hartelijk toe".

De correspondent besluit zijn artikeltje met de opmerking: „Aan het eind van de vergadering wilde de heer Last de communistische strijdgroet brengen (de gebalde rechter vuist boven het hoofd) doch dit werd hem eveneens door de politie belet".

Nu meen ik daaruit toch wel te mogen concludeeren, dat men dan in dit geval met het spreekverbod het beoogde doel niet heeft bereikt en dat de openbare orde op die vergadering niet gehandhaafd is!

Want ofschoon die vergadering „overigens een rustig verloop had" heeft men toch het spreekverbod weten te saboteeren op een wijze, welke — indien zij navolging mocht vinden — dien Regeeringsmaatregel geheel illusoir zou maken.

In het belang van de openbare orde zou het dan misschien wel noodzakelijk moeten zijn, tot een veelvuldige en voor het publiek zeer onaangename toepassing van art. 22 der wet over te gaan.

PARAGRAAF V

Naast de openbare rust en orde is de toestand van de arbeidsmarkt een factor van beslissende beteekenis ten aanzien van het regime van beperkende bepalingen, waaraan vreemdelingen

tijdens hun verblijf hier te lande zijn onderworpen. Nu ben ik er mij wel van bewust, dat, het vraagstuk van den arbeid door vreemdelingen niet van zuiver politieele aard is en derhalve op een ander terrein ligt dan in den opzet van deze studie wordt bestreken. Waar echter de sociaal-economische werkzaamheid van vreemdelingen hier te lande in de laatste jaren sterk de aandacht heeft getrokken en bij het te hunnen opzichte gevoerd beleid een steeds grootere rol is gaan spelen, acht ik het wel verantwoord hier een kort overzicht te doen volgen van de maatregelen, welke allengs op dat stuk zijn tot stand gekomen.

Wij bespraken reeds hoe de Regeering na het einde van den wereldoorlog door wederinvoering van het paspoort- en visum-regime gepoogd heeft den toeloop van vreemde arbeidskrachten naar ons land eenigermate te regulariseeren. In later jaren zag zij zich echter genoodzaakt naar andere, doeltreffender middelen uit te zien om daartegen regelend te kunnen optreden. Nu is dit doel langs verschillende wegen te bereiken.

Vooreerst door invoering van een stelsel van contingenteringen. Dit stelsel bestaat b.v. in Nederlansch-Indië, waar door den Gouverneur Generaal ieder jaar het totaal aantal toe te laten vreemdelingen wordt vastgesteld, alsmede het aantal toe te laten vreemdelingen van een bepaalde nationaliteit of groep van nationaliteiten.¹⁾

Tot 1936 paste men ook in België een contingenteeringsstelsel toe. Bij Koninklijk Besluit no. 39 van 8 December 1934, betreffende de contingentering van de vreemde arbeiders, werd de Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg gemachtigd om voor elk bedrijf het percentage vast te stellen van de vreemde arbeiders, die daarin mochten worden tewerkgesteld, met het oog op de vervanging van hun overschot door werklozen.

In hare voordracht aan den Koning tot afschaffing van dat stelsel²⁾ verklaart de Belgische Regeering nu onder meer:

„De contingentering, waarmede in België trouwens slechts één enkele proef werd gedaan, gaf blijk van al te veel strakheid

¹⁾ Zie Huart, t.a.p. pag. 105.

²⁾ Zie Staatsblad van 7 April 1936.

en de toepassing er van was delicaat. Toegepast op al de nijverheidsbedrijven van het land, ontstaat er mogelijkheid om de goede werking van die bedrijven te belemmeren, en tevens soms de wettige belangen van de vreemde arbeiders te schaden, zooals kon worden vastgesteld bij de toepassing ervan op de Belgische arbeiders in het buitenland."

En in het Koninklijk Besluit van 31 Maart 1936 no. 285, houdende aanvulling en samenvoeging van de bepalingen op het in dienst hebben van vreemde arbeiders, wordt overwogen: „dat met de contingentteering, toegelaten bij het K.B. van 8 December 1934, het beoogde doel niet werd bereikt en dat overigens het stelsel der contingentteering in de praktijk al te strak is gebleken en de toepassing ervan op ernstige bezwaren stuit, in zoover daarbij geen gelegenheid is voorzien om, in de mate van het noodige, rekening te houden met bijzondere omstandigheden, als die, welke verband houden met het lange verblijf in het Rijk van sommige vreemde arbeiders of met de familiebetrekkingen, in welke deze tot Belgische Staatsburgers hier te lande zijn komen te staan en, verder nog, dat door bedoeld stelsel belangen van werkgevers kunnen worden geschaad."

Alle bovengenoemde bezwaren nu zijn in onze wet van den 16den Mei 1934 (Stbl. no. 257) tot regeling van het verrichten van arbeid door vreemdelingen ondervangen door het daarin neergelegd vergunningsstelsel, waarbij het aan werkgevers in bepaaldelijk aangewezen beroepen of bedrijven verboden is vreemde arbeidskrachten in dienst te nemen zonder vergunning der Overheid.

Voor zoover de goede werking van bepaalde bedrijven het in dienst nemen of houden van vreemde arbeiders vordert, wordt zulks door het vergunningsstelsel niet belemmerd. Bij het verleenen der vergunningen kan ook rekening gehouden worden met de persoonlijke omstandigheden van de betrokkenen.

Men zal b.v. in den regel arbeidsvergunningen kunnen uitreiken ten behoeve van vreemdelingen, die sinds jaar en dag hier te lande in loondienst werkzaam zijn.

Bovendien wordt den vreemden arbeider het in acht nemen

van allerlei formaliteiten bespaard, daar de werkgever de vergunning of verlenging daarvan heeft aan te vragen. Niet minder belangrijk is, dat het internationale personenverkeer van de toepassing van dit stelsel geen belemmering ondervindt.

Aan de wet van 1934 en haar noodzakelijk complement: de wet van den 22sten April 1937 (Stbl. no. 628) tot regeling van het zelfstandig uitoefenen van beroepen en bedrijven door vreemdelingen, ontleent de Regeering thans de bevoegdheid regelend te kunnen optreden in alle gevallen, dat vreemde arbeidskracht en ondernemingsgeest de Nederlandsche dreigt te verdringen.

Beide zijn crisis- en bevoegdheidswetten.

Dat zij slechts een tijdelijk karakter dragen, blijkt duidelijk uit hun considerans, alsmede uit de bepaling, dat zij komen te vervallen drie maanden na den dag, waarop de Kroon zal hebben verklaard, dat de omstandigheden, welke tot hunne totstandkoming hebben geleid, hebben opgehouden te bestaan (art. 12 der wet van 1934 en art. 13 der wet van 1937).

Het crisis-karakter dezer wetten komt voorts tot uiting in hunne artikelen 2 sub 3: Het K.B. waarbij wordt bepaald, dat werkgevers arbeid of bij dat besluit aangewezen arbeid niet mogen doen verrichten door vreemdelingen zonder schriftelijke vergunning van of vanwege den Minister van Sociale Zaken, zal den termijn moeten behelzen waarvoor het zal gelden.

Hetzelfde geldt ten aanzien van het K.B. waarbij wordt bepaald, dat vreemdelingen en vreemde ondernemingen een beroep of bedrijf of bij dat besluit aangewezen beroepen of bedrijven, hetzij binnen geheel Nederland, hetzij binnen een bepaaldelijk aangewezen deel van Nederland, niet zelfstandig mogen uitoefenen zonder schriftelijke vergunning van of vanwege den Minister van Economische Zaken.

Heeft de Regeering dus eenerzijds door de wetten van 1934 en 1937 uitgebreide bevoegdheden verkregen om het verrichten van arbeid door vreemdelingen te regulariseeren, anderzijds heeft zij zich bereid verklaard de door haar geschapen belemmeringen te allen tijde door internationaal overleg weg te zullen nemen.

Zij zal voor alles streven naar opheffing van belemmeringen op de internationale arbeidsmarkt en het mogelijke doen om de totstandkoming van overeenkomsten op dit terrein met andere landen op den voet van w e r k e l i j k e wederkeerigheid te bevorderen.

De hoeksteen van de internationale arbeidsmarkt-politiek der Regeering blijft internationaal overleg en regeling op den grondslag van reciprociteit.

Maar in zoover internationale regeling onbereikbaar is of geen voldoende equivalent schept voor hetgeen Nederland biedt, zal de Regeering gebruik maken van de haar bij deze wetten verleende bevoegdheden tot bescherming van de nationale economie.

Deze door de Regeering gehuldigde opvattingen liggen ten grondslag aan art. 10 van de wet van 1934 en art. 12 van de wet van 1937, waarbij de Kroon zich de bevoegdheid voorbehoudt betreffende deze materie verdragen met vreemde mogendheden te bekrachtigen.

Tot zoover de punten van overeenkomst tusschen beide wetten.

Thans mogen hier de grondslagen der wet van de 16den Mei 1934 een korte bespreking vinden¹⁾.

Voor de toepassing dezer wet wordt verstaan onder: A r b e i d :

- a. arbeid, van welken aard ook, welke wordt verricht in dienst van derden, al dan niet tegen genot van loon of andere vergoeding in geld of natura;
- b. arbeid, die in aangenomen werk in de onderneming van den werkgever wordt verricht, zoowel van hem, die dien arbeid persoonlijk verricht als van hen, die dezen bijstaan.

Werkgever: ieder, natuurlijk of rechtspersoon, die een ander arbeid doet verrichten.

Vreemdeling: hij, die niet de Nederlandsche nationaliteit of het Nederlandsch onderdaanschap bezit (art. 1).

¹⁾ Men raadplege overigens van Lier, Maatregelen tot beperking van den arbeid en de bevoegdheden van vreemdelingen (1934).

Uit het sub a. gestelde blijkt, dat alle arbeid, welke in dienst van derden wordt verricht, onder de wet valt. Het eenige wat vereischt wordt is, dat de arbeider geplaatst is in eene verhouding van ondergeschiktheid.

In het oorspronkelijk ontwerp van wet werd niet gesproken van „arbeid” maar van „arbeid in loondienst”, waaronder men verstonde: „alle arbeid, van welken aard ook, welke in dienst van derden tegen het genot van loon of vergoeding, hetzij in geld of natura, wordt verricht.”

Overeenkomstig art. 1637 a. B.W. was in deze redactie het genot van loon als essentieel vereischte gesteld. Blijkens de Memorie van Toelichting hechtte de Regeering echter een zeer ruime beteekenis aan het begrip „arbeid in loondienst”. Zoo liet zij b.v. ook arbeid in vrije beroepen, als van musici en artisten, daaronder vallen.

De Kamer heeft daartegen in het Voorloopig Verslag terecht bezwaar gemaakt. Men kan van musici, die zich verbinden enkele avonden te spelen niet zeggen, dat zij in loondienst van derden zijn. Voorts is ook de arbeid van kellners en vrouwelijk personeel in het restaurant-, hotel- en cafébedrijf, voor zoover uitsluitend op fooien van bezoekers aangewezen en niet in het genot van loon of vergoeding, alsmede de arbeid van handelsreizigers, die op provisie reizen, niet onder het begrip „arbeid in loondienst” te brengen.

Veegens-Oppenheim¹⁾ zegt hieromtrent: „De definities der verschillende overeenkomsten tot het verrichten van arbeid wijzen er alle op, dat onder „loon” alleen verstaan wordt die belooning, waartoe de werkgever zich bij het aangaan der overeenkomst jegens den arbeider verbonden heeft. Betalingen waartoe de werkgever krachtens later opkomende omstandigheden verplicht kan zijn — schadeloosstellingen, verhoogingen, fooien zijn volgens de meeste schrijvers en rechters (rechtspraak is verwerkt in het weekblad voor privaatrecht, notarisambt en registratie no. 2423) niet loon.”

De evengenoemde soorten van arbeid zouden dientengevolge

¹⁾ Dl. III, 3e druk, pag. 260.

niet onder de wet vallen, hetgeen toch noodig werd geacht.

Verder werd de vraag gesteld, of aanneming van werk wel onder het artikel viel. Immers bij aanneming van werk behoeft geen sprake te zijn van een in-dienst-zijn en dikwijls is dit ook niet het geval ¹⁾

Ten einde allen twijfel op te heffen, liet de Regeering toen de woorden „in loondienst” vervallen en daarmee een van de elementen van de in het B.W. bedoelde arbeidsovereenkomst. Het B.W. kent alleen gesalarieerde arbeiders; de wet van 1934 schonk het praedicaat „arbeider” ook aan ongesalarieerde personen als b.v. volontairs. De arbeid van het hotel-, café- en restaurantpersoneel, dat uitsluitend op de fooien van het publiek is aangewezen en de arbeid van provisiereizigers valt derhalve a fortiori onder de wet.

Een verdere verruiming onderging het begrip „arbeid” doordat men dit mede deed omvatten „den arbeid, die in aangenomen werk in de onderneming van den werkgever wordt verricht” enz. (art. 1, sub b). De nadruk valt op de woorden „in de onderneming van den werkgever”. „Onderneming” is niet op te vatten in den zin van fabriek of werkplaats.

De plaats, waar de arbeid in aangenomen werk wordt verricht doet niet ter zake. De arbeid van artisten en musici alsmede van huiswerkers in de kleeding- en sigarenindustrie valt thans derhalve onder het begrip „arbeid” bedoeld in art. 1, sub b. der wet.

De arbeid van personen, die zelfstandig werkzaam zijn, alsmede alle aanneming van werk, welke niet in de onderneming van een ander geschiedt, valt niet onder de wet.

Een noodzakelijk gevolg van de extensieve definieering van het begrip „arbeid” was de verruiming van het begrip „werkgever”.

In het oorspronkelijk ontwerp van wet werd onder „werkgever” verstaan: ieder, natuurlijk of rechtspersoon, die een ander tot het verrichten van arbeid, als in het eerste lid bedoeld, — de arbeid in loondienst — in dienst heeft.

Thans verstaat de wet onder „werkgever”: ieder, natuurlijk of rechtspersoon, die een ander arbeid doet verrichten.

¹⁾ Veegens-Oppenheim, t.a.p. pag. 259.

Ook de aanbesteder is derhalve ingevolge deze definitie, werkgever in den zin der wet.

Van de haar bij art. 2 der wet verleende bevoegdheid heeft de Kroon inmiddels ruimschoots gebruik gemaakt: achtereenvolgens verschenen er vier Koninklijke Besluiten, houdende lijsten van beroepen of soorten van arbeid waarvoor, bij te werkstelling van vreemdelingen schriftelijke vergunning van den Directeur van den Rijksdienst der Werkloosheidsverzekering en Arbeidsbemiddeling verplichtend werd gesteld. Het zijn de Koninklijke Besluiten van 14 September 1934 no. 10, waarin 21 groepen werden opgenomen, van 3 April 1935 no. 10, dat voor 23 groepen gold, van 17 Augustus 1935 no. 90, dat 43 groepen onder het vergunningsstelsel bracht en van 24 Januari 1936, no. 29, dat 40 groepen omvatte.

Nadat aldus verreweg de meeste beroepen en bedrijfstakken groepsgewijze onder het vergunningsstelsel waren gebracht, verscheen het Koninklijk Besluit van 5 Juni 1936 no. 11, sedert gewijzigd, waarbij de vier bovengenoemde Koninklijke Besluiten met ingang van 1 October 1936 werden ingetrokken en waarbij werd bepaald:

„Werkgevers zullen arbeid, in den zin van artikel 1 van de wet van 16 Mei 1934 (Stbl. no. 257) niet mogen doen verrichten zonder schriftelijke vergunning van den directeur van den Rijksdienst der Werkloosheidsverzekering en Arbeidsbemiddeling.

Het vorenstaande geldt niet ten aanzien van arbeid:

- a. op zeeschepen, in den zin van de wet van 10 Juni 1926 no. 178);
- b. op schepen of vaartuigen, die den Rijn, de Lek en de Waal en haar uitmondingen in zee of andere internationale wateren bevaren of plegen te bevaren.”¹⁾

¹⁾ Bij K.B. van 4 Februari 1938 no. 27 (Sct. d.d. 9 Februari 1938 no. 28) werd aan dit artikel een derde uitzonderingsbepaling toegevoegd, luidende:

„c. welke verricht wordt in de vervulling bij een naamlooze vennootschap, een coöperatieve of andere rechtspersoonlijkheid bezittende vereeni-

Tenzij dit K.B. tusschentijds mocht worden ingetrokken, zal het gelden tot 31 December 1940.

Dat de zeescheepvaart buiten het vergunningsstelsel gehouden zou worden, heeft de Regeering van den beginne af aan uitdrukkelijk toegezegd.

Een toepassing van het geïndividualiseerd vergunningsstelsel bij het monstere van vreemde schepelingen in buitenlandsche havens, zou ook op onoverkomelijke moeilijkheden stuiten, omdat het niet doenlijk is voor de aan te werven krachten telkens een vergunning te doen uitreiken. Bovendien speelt hier een groote rol het vraagstuk der Chineesche en andere Aziatische schepelingen,¹⁾ dat ouder is dan de huidige omstandigheden, waarop de wet alleen het oog heeft; het zal zich ook voordoen nadat deze omstandigheden tot het verleden zullen behooren.

Anders — aldus de Memorie van Antwoord — staat het uiteraard met de binnenvaart.

Weliswaar ligt het niet in de bedoeling der Regeering, in de tegenwoordige omstandigheden voor dezen tak van het scheepvaartbedrijf een vergunningsstelsel ex art. 2, eerste lid, in het leven te roepen.

ging of een stichting, van een taak, welke bij een zoodanig lichaam in den regel aan een bestuurder is opgedragen, een en ander voor zoover betreft lichamen, welke uitoefenen het terrazzobedrijf, in den zin van artikel 1 van Ons besluit van 17 Januari 1938 no. 17 (Sct. d.d. 9 Februari 1938 no. 28)".

Deze uitzonderingsbepaling werd bij K.B. van 11 Februari 1938 no. 45 (Sct. d.d. 14 Februari 1938) ook toepasselijk verklaard ten aanzien van het houtgranietbedrijf, in den zin van artikel 1 van het K.B. van 11 Februari 1938 no. 39 (Sct. d.d. 14 Februari 1938 no. 31) en bij K.B. van 24 Mei 1938 no. 30 (Sct. d.d. 27 en 28 Mei 1938 no. 102) ten aanzien van het kleedingbedrijf, in den zin van artikel 1 van het K.B. van 14 Mei 1938 no. 18 (Sct. d.d. 27 en 28 Mei 1938 no. 102). Vgl. pag. 109.

¹⁾ Men raadplege het werk van Dr. F. van Heek „Chineesche immigranten in Nederland", uitgegeven als publicatie van het Geographisch en Sociografisch Seminarium der Universiteit van Amsterdam alsmede het artikel van dezen schrijver, getiteld: „De ontwikkeling van het Chineesche Immigrantenvraagstuk in Nederland", hetwelk verschenen is in het Tijdschrift „Mensch en Maatschappij" d.d. 15 Nov. 1937 no. 6 pag. 408. Voor het ius constituendum komt mij vooral belangrijk voor de conclusie van

De omstandigheden zouden echter kunnen veranderen en daartoe kunnen dwingen; b.v. indien Nederlanders onverhoopt belemmeringen ondervonden ten aanzien van verrichten van arbeid op buitenlandsche schepen of op Nederlandsche vaartuigen, die buitenlandsche wateren bevaren."

Voor de toepassing van de wet van den 22sten April 1937 (Stbl. no 628) tot regeling van het zelfstandig uitoefenen van beroepen en bedrijven door vreemdelingen, wordt verstaan onder:

„Vreemdeling”: hij, die geen Nederlander is, noch uit anderen hoofde het Nederlandsche onderdaanschap bezit.

„Vreemde onderneming”: het buiten het Koninkrijk gevestigd lichaam.

„Zelfstandig uitoefenen van een beroep of bedrijf”: elk uitoefenen van een beroep of bedrijf, waaraan al dan niet stoffelijk voordeel is verbonden, anders dan in den vorm van arbeid in den zin van art. 1 van de wet van 16 Mei 1934 (Stbl. no. 257) tot regeling van het verrichten van arbeid door vreemdelingen, gewijzigd bij de wet van 20 December 1935 (Stbl. no. 722).

dit artikel, welke als volgt luidt: „Daarom is het een eerste vereischte dat, indien bij voortdurend verbeterende conjunctuur Nederlandsche of buitenlandsche scheepvaartmaatschappijen Chineesche arbeidskrachten uit Singapore en Hong-Kong naar Rotterdam laten overkomen om daar aan te monsteren, zij voor iedere Chineesch, die zij binnen onze grenzen brengen, een garantie stellen, gelijk aan de reiskosten naar China. Aan deze garantie zou om redenen van humanitair aard een zekere reserve toegevoegd dienen te worden, om de onkosten bij eventuele ziekten of invaliditeit van den gemonsterde te dekken gedurende zijn verblijf op Nederlandschen bodem. Indien aan dit voorschrift de hand zou worden gehouden, kan een herhaling van de meeste moeilijkheden, die het aanmonsteren van Chineezzen in ons land heeft veroorzaakt, worden voorkomen. De werkloosheidsonkosten van deze vreemdelingen, die de scheepvaartmaatschappijen tot nu toe op het Nederlandsche volk hebben afgewenteld, zullen dan bij een billijke verdeling van deze lasten, het aantal Chineezzen in onze havensteden preventief reeds sterk beperken. Vele van de hier geschetste misstanden zullen in dat geval nooit meer in zoo sterke mate kunnen voorkomen als in de laatste jaren het geval is geweest.”

2. Onder het zelfstandig uitoefenen van een beroep of bedrijf wordt voor de toepassing van deze wet mede begrepen het vervullen bij een naamlooze vennootschap, een coöperatieve of andere rechtspersoonlijkheid bezittende vereeniging of een stichting, die dat beroep of bedrijf uitoefent, van een taak, welke bij een zoodanig lichaam in den regel aan een bestuurder is opgedragen (art. 1).

Zooals hierna zal blijken, is ook de redactie van deze bepaling grootendeels het resultaat van de in de Kamer gerezen bedenkingen tegen de grondslagen van het oorspronkelijk ontwerp. Echter met dit verschil, dat de Kamer ten aanzien van het ontwerp van wet betreffende den arbeid van vreemdelingen, van meening was, dat de Regeering niet ver genoeg gegaan was, doch de in het ontwerp van wet betreffende het zelfstandig uitoefenen van beroepen en bedrijven door vreemdelingen neergelegde regeling van te ver gaande strekking achtte.

Het oorspronkelijke wetsontwerp verstond n.l. onder:

„Vreemde ondernemingen”:

- a. buiten het Koninkrijk gevestigde lichamen;
- b. binnen het Koninkrijk gevestigde naamlooze vennootschappen, coöperatieve en andere rechtspersoonlijkheid bezittende vereenigingen en stichtingen, indien van deze lichamen één of meer der bestuurders, één of meer der commissarissen of één of meer van hen, die daarbij een taak vervullen, welke in den regel aan een bestuurder of commissaris is opgedragen, vreemdeling is.

Een van de bezwaren, welke vele leden tegen deze definitie van het begrip „vreemde onderneming” hadden was, dat een geheele reeks hier te lande gevestigde belangrijke concerns, aan welker Nederlandsch karakter in het algemeen niet behoeft te worden getwijfeld, daardoor tot vreemde ondernemingen gestempeld zouden worden.

Ondernemingen als Philips' Gloeilampenfabrieken, de Algemeene Kunstzijde Unie, de Bataafsche Petroleum Maatschappij en een geheele reeks andere, die zeer vele Nederlanders werk verschaffen doch begrijpelijkerwijze één of meer vreemde bestuurders of commissarissen niet kunnen ontberen, behoort-

den naar hunne meening niet gemassregelt te worden. Voor het doel dat het wetsontwerp beoogde — behoud van werkgelegenheid voor Nederlanders en een middel om ontduiking van de wet van 16 Mei 1934 te voorkomen — achtte men een zooveel omvattende regeling ook niet noodig. Bovendien schrok men ervan terug, zich in het „netelige vraagstuk” van de nationaliteit van rechtspersonen te begeven.

Met het gekozen criterium zou men ook nimmer met algemeene zekerheid kunnen uitmaken of men al dan niet met een zuiver Nederlandsche onderneming te maken had. Immers, zoo redeneerde men, ingeval de aandeelen aan toonder luiden en voor het grootste gedeelte in handen van vreemdelingen zijn, dan bestaat er geenerlei waarborg, dat een directie en raad van commissarissen, uitsluitend bestaande uit Nederlanders, niet in werkelijkheid geheel en al handelen volgens instructie hun door de buitenlandsche aandeelhouders gegeven. In dat opzicht zal het derhalve geen verschil maken of er onder de directeuren en commissarissen al of niet buitenlanders zijn. Het betoog van deze leden culmineert in deze zinsnede van het Voorloopig Verslag:¹⁾

„Eenerzijds zal dus de gekozen definitie tal van goed Nederlandsche bedrijven van een vergunning afhankelijk maken; anderzijds kan zij nimmer een afdoenden waarborg verschaffen, dat de ondernemingen, die buiten de definitie vallen, niet in wezen vreemde ondernemingen zijn.”

Op grond van deze overwegingen drongen de hier aan het woord zijnde leden er op aan, de werking van het ontwerp te beperken tot vreemdelingen, die, hetzij alleen, hetzij in een vennootschap onder firma of als beheerend vennoot in een commanditaire vennootschap, een beroep of bedrijf uitoefenen en haar niet uit te strekken tot vreemde rechtspersonen.

Ingeval het personeel — inclusief de directeuren — van een rechtspersoon buitenlanders zijn, aldus betoogde men, behoeft de rechtspersoon reeds ingevolge de wet van 16 Mei 1934 vergunning om deze in dienst te hebben. Teneinde ontduiking

¹⁾ Bijlagen II 1935/1936 bl. 343.

door het opdragen van directeurswerkzaamheden aan personen, die in naam commissarissen zijn, te voorkomen, zou art. 1 dier wet slechts in dier voege behoeven te worden aangevuld, dat onder arbeid mede wordt verstaan het vervullen van een taak, welke bij een rechtspersoon in den regel aan een bestuurder opgedragen is.

Verscheidene leden vreesden bovendien, dat de Regeering de haar volgens het ontwerp te verleenen bevoegdheid, zou misbruiken om in het algemeen de oprichting van buitenlandsche ondernemingen hier te lande tegen te gaan.

Zij achtten het stichten van nieuwe bedrijven en industriën, ook wanneer dit door buitenlanders geschiedt, van het grootste belang voor de werkgelegenheid hier te lande en voor onze welvaart in het algemeen. Zij drongen derhalve aan op het betrachten van de grootst mogelijke voorzichtigheid ingeval men de oprichting daarvan aan een vergunning wilde binden.

In de Memorie van Antwoord heeft de Regeering ten aanzien van eerstgenoemde opmerking gezegd: „Een nauwgezette bestudeering van de aangevoerde objecties heeft tenslotte de Regeering tot de overtuiging gebracht, dat deze bezwaren inderdaad gegrond waren en dat te dezen de grondslagen van het ontwerp behoorden te worden herzien. Zooals uit de Nota van Wijziging, aan deze Memorie toegevoegd, zal blijken, is de Regeering, voor wat betreft de in het Koninkrijk gevestigde ondernemingen, thans uitsluitend uitgegaan van de gedachte, dat alleen fysieke personen zullen kunnen worden verplicht zich van een vergunning te voorzien alvorens hun werkzaamheden te kunnen verrichten. Een onderneming als zoodanig zal derhalve krachtens deze wet, voor de uitoefening van het bedrijf, niet aan een vergunning kunnen worden gebonden. Met deze verandering van beginsel zijn de hoofdbezwaren tegen het ontwerp vervallen, met name, dat Nederlandsche bedrijven voor de toepassing van deze wet — uitsluitend administratief, maar in elk geval formeel — tot vreemde ondernemingen zouden worden gestempeld met het daaraan verbonden gevaar voor represaille-maatregelen in het buitenland.”

Ten aanzien van de tweede opmerking antwoordde de Re-

geering onder meer: „Door de beperking van het ontwerp van wet, voor zoover betreft de vestiging hier te lande, tot fysieke personen, is naar de Regeering meent, tevens voor een belangrijk deel de grond ontnomen aan de blijkens het Verslag door verscheidene leden gevoelde vrees, dat de Regeering de gevraagde bevoegdheid zal misbruiken, om de oprichting van iedere buitenlandsche onderneming hier te lande tegen te gaan.”

Ofschoon nu de Regeering, zooals uit het bovenstaande blijkt, n.a.v. de in het Voorloopig Verslag naar voren gebrachte bezwaren, haar standpunt ten aanzien van de in het Koninkrijk gevestigde ondernemingen herzag, bleef zij toch, ook in het gewijzigd ontwerp het begrip „vreemde onderneming”, zij het uitsluitend in den zin van „het buiten het Koninkrijk gevestigd lichaam”, handhaven. De Regeering kwam daardoor weliswaar in belangrijke mate maar toch niet geheel aan de bedenkingen der Kamer tegemoet. Immers vele leden wenschten de werking van het ontwerp uitsluitend tot fysieke personen te beperken en de vreemde rechtspersonen geheel buiten het vergunningsstelsel te houden. Te dien einde zouden zij in art. 2 het bepaalde onder *b* benevens onder *a* de woorden „en vreemde ondernemingen” en in art. 1 de woorden „vreemde onderneming” en wat daarop volgt wenschen te doen vervallen.¹⁾

¹⁾ Art. 2, 1e lid luidde in het gewijzigd ontwerp van wet als volgt:
Door Ons kan worden bepaald:

a. dat vreemdelingen en vreemde ondernemingen een beroep of bedrijf of bij Ons besluit aangewezen beroepen of bedrijven, hetzij binnen geheel Nederland, hetzij binnen een bij Ons besluit aangewezen deel van Nederland, niet zelfstandig mogen uitoefenen, zonder dat zij daartoe schriftelijk vergunning hebben verkregen overeenkomstig het bepaalde bij art. 3;

b. dat in de zelfstandige uitoefening buiten het Koninkrijk door een vreemdeling of vreemde onderneming, van een beroep of bedrijf of van bij Ons besluit aangewezen beroepen of bedrijven, hetzij binnen geheel Nederland, hetzij binnen een bij Ons besluit aangewezen deel van Nederland, werkzaamheden ten behoeve van derden niet mogen worden verricht, zonder dat die vreemdeling of vreemde onderneming daartoe schriftelijk vergunning heeft verkregen overeenkomstig het bepaalde bij artikel 3.

Aan dien wensch nu heeft de Regeering geen gevolg gegeven, althans aanvankelijk niet.

Later, bij de mondelinge behandeling, kwam de Regeering niettemin gedeeltelijk aan dezen wensch der Kamer tegemoet.

Aan den logischen opzet van de wet is dit door de Kamer gevolgd afbrokkel-systeem uiteraard niet ten goede gekomen. Dit moge uit het volgende blijken:

Ook in het gewijzigd ontwerp van wet werd in art. 1 het begrip „vreemde onderneming” gehandhaafd en hield de Kroon zich in art. 2, sub a en b de bevoegdheid voor om de zelfstandige uitoefening in Nederland van beroepen of bedrijven, alsmede het verrichten van werkzaamheden ten behoeve van derden — buiten het bedrijf als zoodanig staande personen — door vreemde ondernemingen aan een vergunning te binden. De Regeering stelde zich daarbij op het standpunt, dat het onverschillig is of de in het buitenland gevestigde lichamen de te verrichten werkzaamheden zouden doen uitvoeren door Nederlanders of vreemdelingen.

Ingeval voor de uitvoering van de werkzaamheden vreemd personeel gebruikt zou worden, zou de vreemdeling of vreemde onderneming niet alleen een ondernemersvergunning doch voor elke vreemde arbeidskracht bovendien nog een vergunning ingevolge de wet van 1934 noodig hebben.

Dat de Regeering het begrip „vreemde onderneming” handhaafde, vindt zijne verklaring in het doel, dat zij zich ook bij de indiening van het gewijzigd wetsontwerp bleef stellen.

Vele leden der Kamer zagen als doelstelling van het ontwerp uitsluitend de mogelijkheid om het frustreeren van de wet van den 16den Mei 1934 te voorkomen. De Regeering kon zich echter veeleer aansluiten bij die leden, die als doel van het ontwerp het behoud van werkgelegenheid voor zelfstandigen in het algemeen zagen.

In de Memorie van Antwoord heeft de Regeering haar standpunt als volgt gemotiveerd:

„Die werkgelegenheid nu kan evenzeer worden geschaad door het zelfstandig verrichten van werkzaamheden in Nederland

door in het buitenland wonende vreemdelingen. Niet minder kan dit gezegd worden van het optreden van in het buitenland gevestigde vreemdelingen of lichamen¹⁾, als werkgevers, onverschillig of de arbeiders, die zij te werk stellen, Nederlanders of vreemdelingen zijn, n.l. in die gevallen, waar de te verrichten arbeid even zoo goed kan worden uitgevoerd in opdracht van Nederlandsche werkgevers.

Waar, zooals elders in het Verslag zeer terecht wordt opgemerkt, in vele bedrijven reeds van een ernstige overbezetting kan worden gesproken, wordt in dergelijke gevallen, welke zich in de grensstreken veelvuldig voordoen, de bestaansmogelijkheid van de hier te lande gevestigde bedrijven verder ondermijnd.

De bevoegdheid hier breidelend op te treden meent de Regeering niet te mogen ontberen. Zij is er zich anderzijds zeer wel van bewust, dat in gevallen, waar de uitvoering van een werk hier te lande alleen zou geschieden, indien het werd opgedragen aan een buiten het Koninkrijk gevestigden vreemdeling of vreemde onderneming, door weigering van de vergunning, de werkgelegenheid hier te lande geschaad kan worden. Bij de beoordeeling van de vraag, of in een bepaald geval een vergunning al dan niet zal worden verleend, zal nauwkeurig het effect op de werkgelegenheid, zoowel voor werkgevers als werknemers worden nagegaan.

Het nut van de voorgestelde regeling springt voorts in het oog, indien men bedenkt, dat het effect, dat door het wetsontwerp wordt beoogt, gemakkelijk illusoir gemaakt zou kunnen worden, doordat men zich, nadat wellicht een vergunning tot het zelfstandig uitoefenen van een beroep of bedrijf hier te lande werd geweigerd, even over de grens vestigt, teneinde op deze wijze practisch toch dat beroep of bedrijf in ons land te kunnen uitoefenen."

Bij de mondelinge behandeling van het wetsontwerp in de Tweede Kamer bleek men intusschen geenszins overtuigd te zijn door dit betoog der Regeering.

¹⁾ Spatieering van mij.

Men vreesde, dat het aanvragen van tweeërlei vergunning groote moeilijkheden en onnoodige vertraging voor het bedrijfsleven met zich zou medebrengen.

Ingeval b.v. door een in het buitenland gevestigde onderneming spoedreparaties zouden moeten worden verricht aan een hier te lande geleverde machine, zou omtrent de ondernemersvergunning eerst moeten worden beslist door den Minister van Economische Zaken, omtrent de individueele arbeidsvergunning door den Directeur van den Rijksdienst der Werkloosheidsverzekering en Arbeidsbemiddeling.

Nog poogde de Regeering haar standpunt te handhaven. Minister Gelissen stelde de Kamer gerust, dat beide vergunningen zoo noodig binnen 24 uur, ja zelfs telefonisch zouden kunnen worden verstrekt. Maar de Kamer geloofde niet, dat de betrokken Departementen in de praktijk zoo fluks te werk zouden gaan. Eenige oogenblikken te voren nog hadden verschillende leden er hunne verwondering en afkeuring over uit gesproken, dat de departementale molen circa 3 jaren gemalen had aan het onderhavige „crisis-ontwerp van eerste orde”!

Ook wees de Minister nog op het voordeel van de voorgestelde regeling, indien het niet spoedeischende reparaties, doch het zelfstandig uitvoeren van groote werken door buitenlandsche ondernemingen in Nederland betrof en de inconsequentie, aan schrapping van de woorden „of vreemde onderneming” in art. 2, lid 1, sub b verbonden, dat men aan natuurlijke vreemde personen verbiedt hier werkzaamheden ten behoeve van derden te verrichten, doch dit aan in het buitenland gevestigde rechtspersonen toestaat.

Het mocht niet baten. De Kamer bleef de ondernemersvergunning voor bovengenoemde gevallen overbodig achten, aangezien men reeds krachtens de wet van 16 Mei 1934 kan verhinderen, dat in het buitenland gevestigde rechtspersonen hier te lande werkzaamheden ten behoeve van derden zouden laten verrichten door vreemd personeel.

Intusschen bleek de Minister zelf de regeling betreffende het verrichten van werkzaamheden hier te lande ten behoeve van derden door in het buitenland gevestigde rechtspersonen „niet

zoo verschrikkelijk belangrijk" te vinden en het door den Heer Vos voorgestelde amendement om in den tweeden en in den zevenden regel van art. 2, lid 1, sub b de woorden „of vreemde onderneming" te doen vervallen werd zonder hoofdelijke stemming aangenomen. Ingevolge het amendement Vos, behoeft een vreemde onderneming d.i. een buiten het Koninkrijk gevestigd lichaam derhalve geen ondernemersvergunning voor het verrichten van werkzaamheden hier te lande, ten behoeve van derden, terwijl, zooals wij boven reeds zagen, in het gewijzigd wetsontwerp ook geen ondernemersvergunning meer vereischt wordt voor een hier te lande gevestigde rechtspersoon, welke een beroep of bedrijf uitoefent.

Niettemin wenschte de Regeering de uitoefening van een bestuurders-functie door een vreemdeling bij een hier te lande gevestigde rechtspersoon aan een vergunning te kunnen blijven binden.

Voor de uitoefening van zulk een functie door een vreemdeling was tot dan toe een vergunning vereischt krachtens de wet van 1934.

De Regeering vond het thans raadzamer de werkzaamheid van dergelijke personen van een vergunning krachtens de wet van 1937 afhankelijk te maken.

Zij lichtte haar standpunt hieromtrent in de Memorie van Antwoord als volgt toe:

„Het moge waar zijn, dat juridisch de verhouding tusschen een vennootschap en haar directeur een verhouding van arbeidsovereenkomst is, de aard der werkzaamheid van zoo iemand en zijn invloed op den bedrijfsgang in de vennootschap zijn in den regel wel zoodanig, dat zijn positie in wezen die van den zelfstandigen ondernemer nader bij komt dan die van den arbeider in dienstbetrekking".

In verband hiermede werd niet — zooals in het Voorloopig Verslag was voorgesteld — het begrip „arbeid" van art. 1 der wet van 16 Mei 1934 verder uitgebouwd doch werd onder het begrip „zelfstandig uitoefenen van een beroep of bedrijf" mede begrepen, het vervullen bij een naamlooze vennootschap, een coöperatieve of andere rechtspersoonlijkheid bezittende

vereniging of een stichting, die dat beroep of bedrijf uitoefent, van een taak, welke bij een zoodanig lichaam in den regel aan een bestuurder is opgedragen (art. 1, lid 2).

In de Memorie van Antwoord wordt naar aanleiding van de tot standkoming van deze regeling opgemerkt, dat er geen aanleiding is om voor de werkzaamheid van dergelijke personen aan de werkgeefster-rechtspersoon het vragen van een vergunning krachtens de wet van 1934 voor te schrijven: „Het ligt dan ook in de bedoeling om, in verband met de inwerking treding van deze wet, te zijner tijd de verplichting van den werkgever krachtens de wet van 1934, door een wijziging van de uitvoeringsbepalingen dier wet te doen vervallen.

Vreemdelingen, die bij een rechtspersoon uitsluitend een toezichthoudende functie vervullen (commissarissen), behoeven ingevolge de gewijzigde regeling in het geheel geen vergunning meer.

Met dit overzicht van de voornaamste besprekingen, welke omtrent het stelsel der huidige regeling zijn gevoerd, moge hier worden volstaan.

Het eerste bedrijf, dat uit hoofde van de wet van den 22sten April 1937 werd aangewezen, is het terrazzobedrijf.

Bij K.B. van 17 Januari 1938 no. 17 (Nederlandsche Staatscourant dd. 9 Februari 1938 no. 28) werd voor de zelfstandige uitoefening door vreemdelingen van het terrazzobedrijf een vergunning van den Minister van Economische Zaken verplichtend gesteld.

Ter illustratie moge ik hier een kort overzicht geven van de belangrijkste gevallen, waarin voor de uitoefening van dit bedrijf een vergunning noodig is.

I. Ten aanzien van den vreemdeling, die hier te lande zelfstandig dit bedrijf uitoefent geldt het navolgende:

a. indien de zaak hier te lande is gevestigd, heeft hij vergunning noodig.

b. indien de zaak in het buitenland is gevestigd en hij hier een bijkantoor of andere nederzetting gevestigd heeft, welke niet zelfstandig rechtspersoon is, heeft hij eveneens vergunning noodig krachtens de wet van 1937.

c. Indien de zaak zelve in het buitenland is gevestigd en hij hier een bijkantoor, filiaal of andere nederzetting gevestigd heeft, welke wèl zelfstandig rechtspersoon is, heeft hij daarvoor geen vergunning noodig. Slechts heeft de bestuurder van de rechtspersoon, zoo hij vreemdeling is, een vergunning noodig als bedoeld ander II;

d. indien de zaak in het buitenland is gevestigd, en hij hier werkzaamheden ten behoeve van derden verricht of doet verrichten is daarvoor vergunning vereischt; gebruikt hij voor de werkzaamheden vreemd personeel dan behoeft hij daarvoor tevens vergunning krachtens de wet van 1934.

II. De vreemdeling, die bestuurder is of een bestuurders-taak vervult bij een in Nederland gevestigde rechtspersoon, welke zelfstandig het terrazzobedrijf uitoefent, heeft vergunning noodig van den Minister van Economische Zaken.

III. Voor het in het buitenland gevestigd lichaam (vreemde onderneming) geldt het navolgende:

a. indien het hier een bijkantoor of andere nederzetting heeft, welke niet zelfstandig rechtspersoon is, is daarvoor vergunning noodig.

b. indien het hier een bijkantoor, filiaal of andere nederzetting heeft, welke wel zelfstandig rechtspersoon is, is daarvoor geen vergunning vereischt. De bestuurder van de rechtspersoon behoeft, zoo hij vreemdeling is, een vergunning als bedoeld onder II.

Ingevolge een eveneens in bovengenoemde Staatscourant verschenen K.B. van 4 Februari 1938 no. 27 zal ten aanzien van den vreemdeling, die bestuurder is of een bestuurderstaak vervult bij een in Nederland gevestigde rechtspersoon, welke het terrazzobedrijf uitoefent, geen vergunning meer verplicht zijn ingevolge de wet van 16 Mei 1934.

Hetzelfde geldt voor het aan het terrazzobedrijf nauw verwante houtgranietbedrijf, dat bij K.B. van 11 Februari 1938 no. 39 (Sct. d.d. 14 Februari 1938 no. 31) en voor het kledingbedrijf, dat bij K.B. van 14 Mei 1938 no. 18 (Sct. d.d. 27 en 28 Mei 1938 no. 102) onder de werking van de wet van 1937 werd gebracht. Vlg. pag. 97, voetnoot.

PARAGRAAF VI

Ofschoon het recht van den Staat tot uitzetting van vreemdelingen in principe algemeen wordt erkend, bestaat er toch ten aanzien van den grondslag van dat recht veel verschil van meening naar gelang de opvatting, welke men omtrent het souvereiniteitsbegrip huldigt.

Krabbe¹⁾ heeft deze quaestie als volgt gesteld:

„Zullen de Staten zijn en blijven, waarvoor zij tot dusver werden gehouden, n.l. de eigenlijke gemeenschappen van waaruit het recht zijn oorsprong neemt, terwijl de internationale gemeenschap, opgebouwd als zij naar die voorstelling is uit Staten, een van die Staten afgeleid recht bezit, dan wortelt het recht tot wering en uitzetting van vreemdelingen in het staatsrecht en de beperkingen daarvan in het internationale recht. Keert men echter deze opvatting den rug toe en ziet men uit het toenemende verkeer tusschen de volkeren voor den dag komen een steeds nauwer wordenden samenhang tusschen de burgers der cultuurwereld, dan is in het belang dier gemeenschap alle recht, ook dat der Staten, geworteld. Dan moet de bevoegdheid tot wering en uitzetting van vreemdelingen uit het internationale recht voortspuiten en is, slechts voorzoover dit recht vrijheid verleent of erkent, de bevoegdheid der Staten tot regeling van dit onderwerp aanwezig”.

Krabbe laat er zich overigens niet positief over uit, welke opvatting volgens hem de juiste is doch merkt slechts op, dat zich nergens meer dan bij dit onderwerp de onzekerheid doet gevoelen van de beteekenis van het internationale recht.

Het valt ook niet binnen het bestek van deze studie op deze quaestie diep in te gaan maar ik geloof toch, dat wij er ons voor moeten wachten de beteekenis van het internationale recht te overschatten.

Ondanks het steeds toenemende verkeer en de steeds nauwere verbondenheid van het lot der volkeren, heeft de ontwikkeling van het internationale recht niet een zoodanige vlucht geno-

¹⁾ t.a.p. pag. 83.

men, dat alle recht daarvan zou kunnen of moeten worden afgeleid.

Ik neig dan ook tot de eerste, naar mijne meening van meer werkelijkheidszin getuigende opvatting, volgens welke voor de regeling van de uitzetting van vreemdelingen allereerst het nationale recht in aanmerking komt.

Het recht tot uitzetting vloeit dan logisch voort uit, en is inhaerent aan de souvereiniteit van den staat op zijn grondgebied.

In dezen zin overwoog ook het Institut de Droit International¹⁾: „que, pour chaque État, le droit d'admettre ou de ne pas admettre des étrangers sur son territoire, ou de ne les y admettre que conditionnellement, ou de les en expulser, est une conséquence logique et nécessaire de sa souveraineté et son indépendance”.

Evenmin echter als de souvereiniteit van den staat mag leiden tot een absolute ongebondenheid, evenmin heeft de staat een onbeperkte macht om vreemdelingen uit te zetten.

Een wezenlijke beperking van het uitzettingsrecht zelf vloeit in de eerste plaats voort uit de doelstelling van den staat, welke geen andere is dan het algemeen welzijn van de burgers.

Elke daad van uitzetting moet dan ook gevorderd worden door het algemeen belang.

Het Institut de Droit International spreekt overigens slechts van een beperking van de uitoefening van het uitzettingsrecht en dan nog alleen, op grond van overwegingen van humaniteit en rechtvaardigheid.

Afgezien van de vraag of een zoodanige restrictie het wezen van het uitzettingsrecht raakt, komt het mij voor, dat de Staat bij de uitoefening van dat recht steeds gebonden is aan overwegingen van rechtvaardigheid, terwijl overwegingen van humanitair aard in het algemeen bij die van het algemeen welzijn moeten achterstaan.

In de tweede plaats vloeit een wezenlijke beperking van het

¹⁾ Règles internationales sur l'admission et l'expulsion des étrangers, proposées par l'Institut de Droit International et adoptées par lui à Genève, le 9 Septembre 1892.

uitzettingsrecht voort uit het bestaan der internationale rechtsgemeenschap voor zoover daarvan door rechtsregelen uitdrukkelijk blijkt.

Wanneer wij thans overgaan tot bespreking van de gronden, waarop uitzetting kan plaats hebben, behoeft het wel geen betoog, dat het niet mogelijk is daarvan een limitatieve opsomming te geven. Van dengene, wien de uitoefening van het uitzettingsrecht is opgedragen, kan slechts verlangd worden, dat hij zich van geval tot geval bezint ten aanzien van de bovengenoemde algemeene beginselen, alvorens hij zijn beslissing neemt.

Overigens dient men, zooals van Beeck Calkoen¹⁾ terecht opmerkt, niet uit het oog te verliezen, dat „elk feit, hetwelk tot uitzetting zou kunnen leiden, zijne eigenaardige beteekenis juist ontleent aan de omstandigheden waaronder en aan de plaats waar het geschied is, en dat omstandigheden soms aan een op zich zelf geheel onbeduidend feit eene politieke beteekenis geven kunnen”.

Met de hierna volgende voorbeelden van uitzettingsgronden wordt dan ook slechts bedoeld een nadere preciseering te geven van de belangen, welke van de zijde van den staat — uit hoofde van zijn doel — bescherming verdienen tegen de gevaren of schade, welke uit de aanwezigheid van vreemdelingen kunnen voortvloeien.

In de eerste plaats dienen dan genoemd te worden de uitzettingsgronden, welke ontleend worden aan de sociaal-economische belangen van den staat. Bedelaars, vagabonden, arm-lastigen, kortom alle vreemdelingen, die niet of niet meer in staat zijn in eigen onderhoud te voorzien, komen alleen reeds op grond daarvan voor uitzetting in aanmerking.

Men dient hierbij in het oog te houden, dat uitzetting van een vreemdeling geen straf is doch een eenvoudige maatregel van politie.

¹⁾ Uitzetting van vreemdelingen in verband met het Volkenrecht, Diss. Utrecht, 1901, pag. 38 en 39.

Zoo is armoede uiteraard ook geen delict maar wel kan zij reden geven om aan vreemdelingen een voortgezette aanwezigheid te ontzeggen.

Aangezien verreweg de meeste vreemdelingen door arbeid in loondienst of door zelfstandige werkzaamheid in hun onderhoud zullen moeten voorzien, is het belangrijk op te merken, dat de wetgever het aan de Administratie zelf overgelaten heeft, daaromtrent regels van objectief recht vast te stellen, hetgeen de gelijkberechting der vreemdelingen onderling ongetwijfeld ten goede komt.

In de tweede plaats worden genoemd de uitzettingsgronden, ontleend aan de belangen van openbare zedelijkheid.

Zoo vordert het belang van de publieke moraliteit b.v., dat aan het verblijf hier te lande van vreemde vrouwen en meisjes, die zich aan prostitutie overgeven, een einde wordt gemaakt.

Een derde belangrijke uitzettingsgrond is te ontleenen aan het belang van de publieke rust en veiligheid.

Dit belang kan niet alleen de uitzetting vorderen van den vreemdeling, die reeds met den strafrechter in aanraking is geweest maar ook van hem, die op eenigerlei wijze gevaar oplevert voor de openbare veiligheid.

Laatstbedoelde politiezorg vergt niet alleen, dat middelen aangewend worden om overtreding van de strafwet te voorkomen maar ook om dat euvel te keeren, dat niet onder haar bereik valt.

Juist ter voorkoming van stoornis van de openbare rust en orde, stelt de Regeering in onze dagen de hoogste eischen aan het gedrag van de vreemdelingen, die hier gastvrijheid genieten.

Zij hebben alles na te laten wat de inwendige rust van den staat in gevaar zou kunnen brengen of wat ons land in internationale verwickelingen zou kunnen brengen.

In tijden van oorlog of bij andere ernstige onlusten kan het voor den staat zelfs noodzakelijk zijn zich door uitzetting van geheele groepen vreemdelingen te beveiligen. Men spreekt dan van collectieve uitzetting.

Ook kan het zijn, dat vreemdelingen voor uitzetting in aanmerking komen wegens het gevaar, hetwelk zij voor de volksgezondheid opleveren. Zoo zullen b.v. zwervers en zigeuners, die

erin geslaagd zijn over de grenzen te komen, behalve omdat zij doorgaans zonder middelen van bestaan zijn, ook op dezen grond worden uitgezet.

Tenslotte worde genoemd de uitzetting bij wijze van repressieven maatregel.

Hoe geruischloos de meeste uitzettingen ook mogen verlopen, somtijds geeft de toepassing van het uitzettingsrecht aanleiding tot min of meer ernstige diplomatieke verwickelingen, welke, indien zij niet op vreedzame wijze worden opgelost, tot het nemen van retorsie- of represaillemaatregelen kunnen leiden.

Les représailles, aldus Le Fur¹⁾, constituent le premier mode violent de solution des conflits; elles consistent dans un acte contraire au droit, en principe injuste en soi, qui ne devient légitime qu'à titre de riposte à une violation du droit antérieure.

La rétorsion ne consiste plus dans la violation d'un droit, même à titre de riposte, mais simplement dans un conflit d'intérêts qui peut être très vif, ou chaque État prend des mesures de réciprocité en vertu de sa souveraineté, mais sans porter atteinte au droit.

Van Beeck Calkoen²⁾ typeert beide begrippen nog korter en noemt represaille „schennis van recht tegenover schennis van recht”, retorsie „het gebruik maken van recht tegenover recht”.

Hij merkt vervolgens op: „Aangezien bij de uitzetting de staat gebruik maakt van een recht, moeten wij hier spreken van retorsie, wat door verschillende schrijvers niet in het oog schijnt gehouden te zijn.”

Deze laatste opmerking komt mij echter niet juist voor. Immers, wanneer het uitzettingsrecht zijne grenzen vindt in hetgeen door het algemeen welzijn der burgers wordt gevorderd en in de regelen van het internationale recht, pleegt de uitzettende staat, welke die grenzen overschrijdt, een onrecht, waarvoor hij aansprakelijk gesteld kan worden, ook door middel van represailles.

¹⁾ Précis de droit international public, Paris, 1937, 3e édition, pag. 529.

²⁾ t.a.p. pag. 54.

Als zoodanig werd b.v. in Augustus 1936 de uitwijzing uit Duitschland van een viertal, in Berlijn wonende, te goeder naam en faam bekend staande Nederlanders, ter kennis van de Nederlandsche Regeering gebracht.

Aanleiding tot het conflict was de uitwijzing van een viertal in de Limburgsche steenkolenmijnen werkzame Duitschers, die zich niet gehouden hadden aan het verbod van politieke actie.¹⁾ De Deutsche Regeering stelde zich daarbij klaarblijkelijk op het standpunt, dat de Nederlandsche Regeering de grenzen van het uitzettingsrecht had overschreden.

Wellicht bestond er aanleiding aan het verzoek vanwege de Deutsche Regeering om de uitzetting te doen opschorten en een nader onderzoek in te stellen te voldoen, ware het niet, dat daarbij de bedreiging werd geuit, dat anders vier willekeurige Nederlanders uit Duitschland zouden worden uitgezeten.

Aangezien de Nederlandsche Regeering niet bereid was onder bedreiging verdere bespreking te voeren, vond de uitzetting van bedoelde Duitschers conform het besluit der Regeering plaats.

Een meer vriendschappelijke gedachtenwisseling heeft er echter toe geleid, dat de Deutsche Regeering de door haar genomen repressieve maatregelen heeft ingetrokken, waarop de Nederlandsche Regeering haar aanvankelijk besluit aan een nader onderzoek heeft onderworpen.

Dit onderzoek heeft bevestigd, dat op grond van de gegevens, waarover de Regeering beschikte, toen zij haar besluit nam, de uitwijzing volkomen gemotiveerd was.

De ten behoeve van het onderzoek vanwege de Deutsche Regeering verschaftte nadere toelichting heeft echter met betrekking tot één, zij het een belangrijk punt, op de tegen bedoelde Duitschers gerezen bezwaren een ander licht doen vallen, waardoor twijfel kon rijzen aangaande de juistheid eener bestendiging van den genomen maatregel.

¹⁾ Zie Keesings Historisch Archief, 2e dl. (1934—1937) pag. 2428 B. en 2501 C.

De Nederlandsche Regeering heeft gemeend den twijfel ten gunste van de betrokkenen te moeten doen komen en zich bereid verklaard geen bezwaar te zullen maken tegen het terugkeeren van drie van de vier Duitschers, die Nederland reeds hadden verlaten en evenmin tegen een verder verblijf van den vierden uitgewezen Duitscher, die wegens ziekte ons land nog niet had verlaten.

Dit geruchtmakend conflict was daarmede tenslotte op vreedzame wijze tot oplossing gebracht.

Aan de bespreking van de momenteel bestaande regelen en praktijken betreffende de uitzetting van vreemdelingen, moge ik een kort overzicht van de in de vreemdelingenwet neergelegde regeling doen voorafgaan.

Het geheele systeem der wet berust — het zij ten overvloede vermeld — op het verschil tusschen toegelaten en niet-toegelaten vreemdelingen. Niet toegelaten vreemdelingen, die geen reis- en verblijfpas kunnen bekomen, moeten door de politie over de grenzen worden gebracht (art. 9). Dit is het eenige geval, dat de uitzetting imperatief is voorgeschreven. Zoodra wij te doen hebben met toegelaten vreemdelingen is het met de arbitraire macht der politie gedaan. Is de geldigheidsduur van den reis- en verblijfpas verstreken, dan moet de politie dezen verlengen, tenzij de vreemdeling niet meer aan het welstandsvereischte voldoet. In dat geval moet zij echter hare weigering om bedoelden pas te verlengen onverwijld onderwerpen aan de beoordeeling van den kantonrechter (art. 6).

Toegelaten vreemdelingen kunnen op bevel van den kantonrechter worden uitgezet, alleen ingeval zij niet meer aan het welstandsvereischte blijken te voldoen (art. 11).

Ook tegenover deze bevoegdheid van den kantonrechter zijn den vreemdeling verschillende rechtswaarborgen toegekend.

Zoo schrijft de wet voor, dat de betrokken vreemdeling moet worden opgeroepen om door den kantonrechter te worden gehoord, dat het bevel tot uitzetting met redenen omkleed moet zijn en tegelijk met het proces-verbaal van verhoor aan

den Commissaris der Koningin in afschrift moet worden toegezonden.

Van de uitzetting op bevel van den kantonrechter staat voorts beroep open op de Kroon (art. 11, al. 7).

De Kroon kan het uitzettingsbevel van den kantonrechter ook ambtshalve opheffen en schorsen (art. 11, al. 6).

De (toegelaten) vreemdeling, die gevaarlijk is voor de publieke rust, kan alleen op last van de Kroon worden uitgezet (art. 12 lid 1).

In het 2e lid van art. 12 wordt bepaald, dat de vreemdeling, wiens uitzetting ingevolge het 1ste lid is bevolen, verplicht is binnen 14 dagen na bekomen kennisgeving het Rijk te verlaten.

Gedurende dien tijd kan hij gebruik maken van de bevoegdheid bij art. 20 verleend en inmiddels in verzekerde bewaring worden gesteld.

Een belangrijke waarborg, dat de uitzetting niet een verkapte uitlevering wordt, behelst het laatste lid van art. 12 voorschrijvende, dat de vreemdeling wordt verwijderd, zoo mogelijk over die grens, welke hij zelf zal aanwijzen.

Voorts kent de wet nog een z.g. partieele uitzetting.

Art. 13, lid 1 bepaalt, dat de Koning aan (toegelaten) vreemdelingen, gevaarlijk voor de publieke rust, een bepaalde plaats binnen het Koninkrijk tot verblijf kan aanwijzen, of hun het verblijf op bepaalde plaatsen van het Rijk kan ontzeggen.

Nu al deze bepalingen, ingevolge de gewoonterechtelijke opheffing der wet, zijn komen te vervallen, rijst de vraag, welke waarborgen de huidige praktijk tegen willekeurige uitzetting van vreemdelingen allengs in het leven heeft geroepen.

In het slothoofdstuk zullen wij dan nagaan, welk rechtskarakter aan die waarborgen moet worden toegekend.

Vooreerst dan de feitelijke toestand.

In zijn Aanschrijving d.d. 5 Mei 1928, 2e Afd. A, no. 944, gericht aan de Procureurs-Generaal bij de Gerechtshoven, bepaalde Minister Donner, dat de hoofden van plaatselijke politie over meer bijzondere gevallen van voorgenomen uitleiding,

steeds overleg moeten plegen met den betrokken Procureur-Generaal, fungeerend Directeur van Politie, alvorens tot uitleiding over te gaan.

De Minister doelt hier op gevallen, dat een vreemdeling reeds gedurende langeren tijd hier te lande verblijft, dat een vreemdeling zich min of meer misdraagt, zonder echter een bepaald strafbaar feit te plegen, dat weinig of geen vaststaande feiten tegen den vreemdeling voorliggen, doch alleen ernstige vermoedens van feiten, die ingrijpen rechtvaardigen of noodzakelijk maken.

Ingevolge deze Aanschrijving behooren de lagere politie-autoriteiten derhalve in twijfelachtige gevallen uit eigen beweging naar het oordeel van een hogere instantie te vragen.

Trouwens, reeds eenige jaren na de totstandkoming van de vreemdelingenwet, had zich de behoefte aan samenwerking en overleg doen gevoelen.

Daarop wijst b.v. het Koninklijk Besluit van 17 December 1851, (S. no. 166) houdende nadere bepalingen omtrent het beheer en beleid der algemeene of rijkspolitie. Een voortdurend overleg tusschen de hoofden van plaatselijke politie en de directeuren van politie ligt geheel in de lijn van de in dat besluit ontwikkelde beginselen.

Dit blijkt met name uit art. 5 lid 2, dat als volgt luidt:

„Zij (de directeuren van politie) waken voor de handhaving van de wetten, reglementen van algemeen bestuur en van Onze besluiten, voor de rust en veiligheid van den Staat, voor de bescherming van personen en goederen. Zij zorgen in zonderheid, dat de voorschriften der wet van 13 Augustus 1849 (Staatsblad no. 39), regelende de toelating en uitzetting van vreemdelingen, in de gemeenten van hun district behoorlijk en op gelijken voet worden nageleefd.”¹⁾

In zijn beschouwing, welke Minister van Rosenthal aan dit artikel heeft gewijd, lezen wij onder meer: „Met opzigt tot de

¹⁾ In art. 3, lid 3, van het nieuwe Rijkspolitiebesluit 1935, S. no. 497, vierden wij dezelfde gedachte geheel terug.

aan de vreemdelingen verzekerde bescherming van personen en goederen, is noodig geacht hier bepaaldelijk melding te maken van de wet van 13 Augustus 1849 (Staatsblad no. 39), omdat verschillende bepalingen dier wet met het staatsbelang in een zeer nauw verband staan, en de wet zelve, van de met hare handhaving belaste politie-ambtenaren, deze directeuren niet uitsluit."

In zijn Instructie voor de Directeuren van Politie dd. 31 December 1851, (no. 100) drukt de Minister zich nog positiever uit, wanneer hij zegt: „Deze geheele wet is een der gewichtigste onderwerpen der bemoeijenissen van de directeuren van politie."

En verder: „Aan het slot der bij de uitvaardiging dier wet aan de hoofden van politie in de gemeenten gerigte circulaire (28 Augustus 1849, no. 80) zijn deze aangeschreven om over alle quaestieuse vraagpunten zich te wenden tot den Minister van Justitie; en de directeuren van politie, om driemaandelijke rapporten in te zenden.

Ik zal die rapporten van de Directeuren blijven tegemoet zien, doch de hoofden van politie zullen zich voortaan met hunne hiervoren bedoelde bedenkingen tot den directeur van het district hebben te wenden, die daaromtrent beslist, des vereischt na het welmeen te hebben ingewonnen van den Minister van Justitie."

Ingevolge de Aanschrijving van den toenmaligen Minister van Justitie dd. 10 November 1882, Afd. 1/2 A, no. 100, dient dat overleg steeds plaats te hebben, ingeval van voorgenomen uitleiding van minderjarige vreemdelingen.

Ik meende goed te doen op deze van oudsher bestaande voorschriften betreffende het tusschen de politie-autoriteiten te plegen overleg nog eens het licht te laten vallen, omdat deze voorschriften thans, nu de vreemdelingenwet in onbruik is geraakt, voor de rechtszekerheid van de vreemdelingen nog van veel grooter belang zijn dan vroeger en in feite ook den grondslag vormen van de huidige praktijk.

Daarnaast ontwikkelde zich in de laatste tien jaren nog een nieuwe procesorde, krachtens welke de vreemdelingen zelf, die

met uitzetting bedreigd worden, de bevoegdheid hebben bij den Minister van Justitie in beroep te komen en hem hunne bezwaren kenbaar te maken.

De eerste stoot tot deze praktijk ging uit van de Eerste Kamer, welke in 1927, bij de behandeling van Hoofdstuk IV der Rijksbegrooting, uitvoerig over de toepassing van de vreemdelingenwet heeft gediscussieerd.

Op het felle betoog van den heer van Embden antwoordde Minister Donner toen onder meer: „Wanneer uitleiding dreigt en er wordt op mij een beroep gedaan, zet ik steeds de uitleiding stop en zeg, die heeft niet plaats vooraleer ik voldoende ingelicht ben en op grond van verkregen voorlichting een beslissing heb genomen.

Daarnaast staat de quaestie voor de procureurs-generaal, in wier bijzondere zorg bij het K.B. van 1851 de vreemdelingenkwestie is aanbevolen.

Maar juist in verband met het groote getal moet men hierover niet te gering denken, dat men de politie aan een voorafgaande beslissing van den Minister zou willen binden.

Ik zal echter gaarne overwegen of in den loop der procedure, door b.v. voorschriften omtrent overleg met de betrokken procureurs-generaal en c.q. den Minister, nog iets valt te verbeteren.”¹⁾

De verbetering van de procesorde bleef inderdaad niet uit.

In bovengenoemde Aanschrijving d.d. 5 Mei 1928 vestigde de Minister er in het bijzonder de aandacht, dat, wanneer een vreemdeling verklaart een beroep op de tusschenkomst van den Procureur-Generaal te willen doen, dit nimmer geweigerd mag worden.

En het voorgeschreven overleg tusschen de hoofden van plaatselijke politie en den betrokken Procureur-Generaal breidde de Minister in zijn Aanschrijving d.d. 30 September 1932, 2e Afd. A, no. 801 uit tot alle gevallen, dat een vreemdeling gedurende één jaar of meer hier te lande verblijft.

Voorts is in de meergenoemde vluchtelingencirculaire be-

¹⁾ Handelingen Eerste Kamer 1927/1928, pag. 598.

paald, dat voor zoover vertrek uit ons land van revolutionaire elementen, vreemdelingen met crimineele antecedenten enz. op aanmaning niet plaats heeft, het Departement van Justitie in officieele uitleiding naar Duitschland vooraf is te kennen.

Deze regel werd tenslotte bij circulaire van 21 December 1934, 2e Afd. A, no. 817 verruimd in dier voege, dat het Departement van Justitie vooraf is te kennen in alle gevallen van uitzetting van vreemdelingen, die daarvoor op grond van gevaar voor de publieke rust of veiligheid in aanmerking komen.

Hierbij komt, dat van alle plaats gehad hebbende uitzettingen den Minister van Justitie rapport moet worden uitgebracht, hetgeen het verantwoordelijkheidsgevoel der lagere politie-autoriteiten, waar noodig, ongetwijfeld zeer ten goede komt.

De praktijk kent derhalve wel degelijk een uitzettingsprocedure en uit de verschillende door den Minister van Justitie in de Staten-Generaal gedane mededeelingen blijkt bovendien, dat die rechtsgang den met uitzetting bedreigden vreemdeling ook voldoende gewaarborgd is. Dat die waarborgen inderdaad bestaan, is in hoofdzaak te danken aan de nadere preciseering, welke de Minister van bovengenoemde richtlijnen gegeven heeft.

Kon er aanvankelijk nog meningsverschil bestaan over de vraag, wat onder het verblijf „gedurende langeren tijd” verstaan moet worden, wij weten nu, dat daaronder verstaan moet worden het verblijf gedurende één jaar of meer; eveneens staat thans vast, dat onder „de meer bijzondere gevallen”, waarin overleg moet worden gepleegd, begrepen zijn alle gevallen van voorgenomen uitzetting op grond van gevaar voor de publieke rust of veiligheid.

De herhaaldelijk naar voren gebrachte bezwaren, dat de vreemdelingen met hun recht van beroep op den Minister van Justitie niet voldoende op de hoogte zouden zijn en dat de politie zich er wel voor zou wachten den vreemdeling, dien zij wenscht uit te zetten, te herinneren aan een bevoegdheid, die voor haar slechts moeilijkheden met zich mede kan brengen, moeten al evenzeer ongegrond genoemd worden.

Aan de verklaring, welke Minister Goseling ¹⁾ dienaangaande aan de Kamer gegeven heeft, behoeft niets te worden toegevoegd:

„Nu heb ik, gelet op het aantal zaken (het is in den meest letterlijken zin „dagwerk”), den indruk, dat de vreemdelingen, die in moeilijkheden verkeerden, allerminst onbekend zijn met de mogelijkheid van beroep op den Minister. Ik kan echter om voor de hand liggende redenen het onontbeerlijk eigen initiatief van de hoofden van plaatselijke politie niet dermate verlammen, dat het vrijwel regel wordt, ook in gevallen, waarin daartoe niet de minste aanleiding bestaat, om een beroep op den Minister te doen. De politie-autoriteiten zijn voldoende geïnstrueerd.”

En verder: „De klacht, dat de vreemdelingen veelal behoorlijken rechtskundigen bijstand missen, die in het Voorloopig Verslag werd geuit, heb ik tot mijn vreugde in het openbare debat niet herhaald gehoord. Zij kan ook moeilijk worden gestaafd.”

De steeds toenemende bemoeiing van den Minister van Justitie met het vreemdelingenvraagstuk, heeft tot gevolg gehad, dat de in en buiten het Parlement heerschende ongerustheid over de positie van de vreemdelingen hier te lande allengs is verminderd.

Men begint allereigen meer begrip te toonen voor de enorme moeilijkheden, waarvoor de autoriteiten zich gesteld zien in verband met de aanwezigheid hier te lande van tienduizenden vreemdelingen. Men toont daarbij zelfs zooveel vertrouwen in de objectiviteit en autoriteit van het Departement van Justitie, dat de Minister zich genoodzaakt zag er op te wijzen, dat het initiatief en het verantwoordelijkheidsgevoel van de lagere politie-autoriteiten daardoor niet lamgeslagen mag worden!

Het spreekt vanzelf, dat de Minister van Justitie zich alleen kan inlaten met de meer bijzondere gevallen van voorgenomen uitzetting. In ongecompliceerde gevallen van uitzetting, b.v. van degenen, die geen voldoende middelen van bestaan hebben, of die gevaarlijk zijn voor de publieke moraliteit, behoort de beslissing te blijven bij de lagere politie-autoriteiten.

¹⁾ Zie de mondelinge beraadslagingen inzake Hoofdstuk IV van de Rijksbegroting voor het dienstjaar 1938.

Wanneer het, zooals Stokvis¹⁾ opmerkt, een tegenwoordig weinig bestreden waarheid is, dat zonder strafrechtelijke sanctie de maatregelen, welke de staat noodig acht om vreemdelingen van zijn territoir te weren, slechts gering effect zouden sorteeren, dan moeten wij daar onmiddellijk aan toevoegen, dat in ons land verwijderde vreemdelingen straffeloos kunnen terugkeeren.

Weliswaar zegt art. 197 van het Wetboek van Strafrecht, dat een vreemdeling, die in strijd met 's Konings last of 's rechters bevel, ter uitvoering van de wet gegeven, binnen het rijk in Europa terugkeert gestraft wordt met gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden, maar door het in onbruik raken van de desbetreffende artikelen 10, 11 en 12 der vreemdelingenwet heeft art. 197 W. v. S., zijn beteekenis verloren of beter gezegd, heeft dit artikel zelfs nimmer beteekenis gehad.

Immers reeds ten tijde, dat de strafbepalingen van de artikelen 14 en 15 der vreemdelingenwet werden vervangen door art. 197 van het Wetboek van Strafrecht, had het wettelijk toelatingsinstituut zijn practische beteekenis verloren.²⁾

En tegen het terugkeeren van de krachtens art. 9 der vreemdelingenwet uitgezette vreemdelingen bestaat geen strafbepaling, ofschoon men er in de Tweede Kamer bij de behandeling van art. 197 Sr. uitdrukkelijk om heeft gevraagd.

Zoo kon het gebeuren, dat vreemde prostituées werden uitgezet en met denzelfden trein, waarmede de beampte, die haar begeleidde, terugkeerde, ook zelve de terugreis aanvaardden.

Toch staat de politie tegen het terugkeeren van uitgezette vreemdelingen niet geheel machteloos. Immers, ingevolge art. 19 van het Vreemdelingenreglement kan den vreemdeling, die gevaarlijk is voor de openbare orde, veiligheid, gezondheid of zedelijkheid of die zich niet gedraagt naar de bepalingen vastgesteld bij of krachtens dit reglement, een verblijfsontzegging worden uitgereikt.

¹⁾ t.a.p. pag. 190.

²⁾ Zie art. 3d van de Invoeringswet voor het W. v. S. van 15 April 1886 (Stbl. no. 64).

Bij terugkeer in de ontzegde gebieden is dan strafoplegging van ten hoogste twee maanden hechtenis of geldboete van ten hoogste duizend gulden mogelijk (art. 1, lid 2 van de wet van 17 Juni 1918 jo. de artikelen 23 en 26 van het Vreemdelingen-reglement).

Voorts werkt ook een bij herhaalden terugkeer toegepaste uitleiding langs diplomatieken weg met insluiting in het Huis van Bewaring afschrikkend.

Men volstaat dan niet met het eenvoudig over de grenzen verwijderen van den ongewenschten vreemdeling doch leidt hem uit met overgave van zijn persoon aan de vreemde grens-autoriteiten.

Deze formeele uitzetting wordt ook wel uitleiding genoemd. Zij is te onderscheiden van de gewone wijze van uitzetting, waarbij de vreemdeling, nadat hem is medegedeeld, dat op zijn verdere aanwezigheid geen prijs wordt gesteld, op eigen gelegenheid het land verlaat, ter voorkoming van uitleiding.

Dat men zich overigens geen illusies moet maken over dezen gemitigeerden vorm van uitzetting, blijkt wel uit het door Prof. van Embden ter vergadering van de Nederlandsche Juristen-Vereeniging gesignaleerde geval, waarin een vreemdeling, weliswaar ter voorkoming van uitleiding doch ter bevordering van zijn vrijwillig vertrek, in hechtenis werd genomen, onder politie-geleide naar Roosendaal werd vervoerd, daar een halven dag in den cel werd opgesloten, vervolgens, toen het donker was, door een marechaussee werd medegenomen naar de grens en alstoen het bevel kreeg de grens te overschrijden.

Prof. van Embden voegt er dan nog aan toe, dat dit bevel zoo noodig wel vergezeld zal zijn geweest van een degelijk hand- of voetgebaar.

Hoe afkeurenswaardig nu iedere onnoodige hardheid bij de tenuitvoerlegging van het uitzettingsbevel ook moge zijn, daar staat toch tegenover, dat de Overheid zoo noodig met behulp van den sterken arm hare besluiten moet ten uitvoer leggen.

En dan moge ik tenslotte nog een andere stem uit de praktijk doen hooren, welke mij wel zoo geloofwaardig voorkomt als die,

waarop Prof van Embden zich beroept. Ik citeer Dr. M. Ruth ¹⁾: „Gewiss gibt es zwar viele Ausländer, die ohne weitere Umstände die Konsequenz ziehen, wenn sie nicht oder nicht mehr anwesenheitsberechtigt sind, und sich freiwillig entfernen. Viele andere hören aber schlecht auf diesem Ohr und verstehen es erst, wenn man laut spricht oder „mit dem Zaunpfahl“ winkt. Manche setzen „Himmel und Hölle“ in Bewegung, klammern sich förmlich an und meinen irgendwie erzwingen zu können, dass sie doch noch da bleiben können. Zuweilen geht der Widerstand in offenen Trotz über. Wer sich auskennt, weiss, dass diese Darstellung keineswegs übertrieben ist und dass fortwährend eine recht beträchtliche Behördenarbeit erforderlich ist, um den Willen des Rechtes in Wirklichkeit umzusetzen.

Die Möglichkeiten des Verfahrens sind vielfältig und verschiedenartig, je nachdem ob sanfter Zwang genügen kann oder strenges Eingreifen geboten ist.”

¹⁾ t.a.p. pag. 114.

HOOFDSTUK VI

CONCLUSIES

HIERVOREN hebben wij getracht een momentopname te geven van de positie, waarin de vreemdelingen in ons land verkeerden.

Ons rest nog slechts een onderzoek in te stellen naar het rechtskarakter der regels, welke die positie beheerschen.

Hiertoe bestaat te meer aanleiding, nu de Minister van Justitie bij de behandeling van Hoofdstuk IV der Rijksbegrooting voor 1938 heeft doen weten, dat indiening van een wetsontwerp tot herziening van het vreemdelingenrecht voorloopig niet te wachten is.

Weliswaar kwam de Commissie Donner¹⁾, wier taak het was de herziening van het vreemdelingenrecht voor te bereiden, nog in 1937 met hare werkzaamheden gereed maar van de vrucht van haren arbeid, welke zij neergelegd heeft in een ontwerp van wet, zullen de Staten-Generaal voorloopig nog geen kennis mogen nemen.

Bij de tegenwoordige onzekerheid en onrust in de wereld kan de Regeering, aldus de Minister van Justitie, hare verantwoordelijkheid niet met andere instanties deelen.

Men gaat nu eenmaal geen schip kalefateren in den storm en dat er ten deze storm is in Europa zal niemand ontkennen.

Met deze woorden motiveert de Minister zijn besluit om het wetsontwerp op te bergen: ongetwijfeld een kleine teleurstelling

¹⁾ Bedoeld is de Commissie, welke bij besluit van 19 December 1935, 2e Afd. A, No. 895, door den Minister van Justitie werd ingesteld en waaraan werd opgedragen te onderzoeken in hoeverre in wetgeving en praktijk nadere voorzieningen met betrekking tot de houding van de overheid tegenover den vreemdeling noodig en gewenscht zijn en deze eventueel vergezeld van een of meer ontwerpen van wet met memorie van toelichting en uitvoeringsmaatregelen ter kennis van den Minister te brengen.

voor het Parlement, aangezien 's Ministers Ambtsvoorganger toch in het vooruitzicht gesteld had, dat er voor ons vreemdelingenrecht wel een nieuwe dag zou aanbreken, wanneer de Commissie Donner hare werkzaamheden zou hebben beëindigd. Dat wil echter niet zeggen, dat de vreemdelingen in ons land momenteel van iedere rechtspositie verstoken zouden zijn, minder nog, dat de Administratie door in het onbruik raken der vreemdelingenwet niet meer het recht zou bezitten ongewenschte vreemdelingen te weren of uit te zetten. Immers, het recht tot wering en uitzetting van vreemdelingen als zoodanig, wordt niet ontleend aan Wet of Grondwet maar vloeit rechtstreeks voort uit de souvereiniteit van den staat.

Men kan alleen zeggen, dat Nederland niet meer behoort tot de Staten, waar de uitoefening van dat recht bij de wet is geregeld en beperkt.

Want ofschoon de vreemdelingenwet formeel nog bestaat, heeft zij, gelijk wij zagen, hare rechtskracht door desuetudo verloren.

Alle pogingen om aan de huidige praktijk een schijn van wettelijkheid te geven, komen mij daarom nutteloos voor, omdat de wetgever van 1849 aan de Administratie nu eenmaal niet die vrijheid van handelen heeft gelaten, welke zij op het oogeblik bezit en noodzakelijkerwijze moet bezitten.

Kortom, de vreemdelingenwet verdween, omdat zij geen, althans geen voldoende ruimte liet voor doelmatigheidskwesties.

Zij was in overeenstemming met de Grondwet maar kwam door de gewijzigde omstandigheden weldra in strijd met de redelijkheid.

Daarom was de Regeering gerechtigd hare vrijheid van handelen te hernemen, welke zij vóór de totstandkoming der vreemdelingenwet steeds had bezeten. Zij handelde daardoor weliswaar in strijd met de Grondwet, maar overeenkomstig de redelijkheid.

Voorzoover nu de afbrekende desuetudo tegelijk een opbouwende consuetudo vormde, aarzel ik niet aan die Overheidsgedragingen rechtskracht toe te kennen.

Datgene, wat voor een wettelijke regeling in aanmerking komt — de min of meer onveranderlijke principia — liggen vast, in casu in het gewoonterecht.

Wanneer de politie b.v. regelmatig en zelfstandig de bonafiditeit beoordeelt van de vreemdelingen, die zich aan onze grenzen melden — ook van degenen, die zich kunnen legitimeeren en het bewijs kunnen leveren, dat zij voldoende middelen van bestaan hebben — dan berust dit preventief optreden op een gewoonterechtelijke norm.

Dit is een logisch gevolg van de afschaffing van het visum-regime, waardoor de wettelijke discretionnaire bevoegdheid der Nederlandsche diplomatieke en consulaire agenten in het buitenland kwam te vervallen.

Dat de lagere politie-autoriteiten zelfstandig beslissen in alle gevallen van uitzetting van vreemdelingen, die daarvoor wegens armlastigheid in aanmerking komen, berust eveneens op het gewoonterecht.

Deze nieuwe gewoonterechtelijke norm dankt haar ontstaan gelijk wij zagen aan het feit, dat de oude wettelijke, volgens welke de beslissing aan den kantonrechter was overgelaten, voor de praktijk gewogen en te licht bevonden werd.

Ook hier dus weer een gewoonterechtelijk gesanctioneerde machtsverschuiving van den rechter naar de administratie.

Zoo bracht het in onbruik raken van de bestaande wetsbepalingen van zelfsprekend het ontstaan van nieuwe gewoonten met zich mede, welke in verband met de veranderde omstandigheden, een grooter redelijkheidsgehalte bleken te hebben en daardoor op den duur rechtskracht verwierven.

Wanneer dan het stelsel en de algemeene beginselen van het huidig vreemdelingenrecht grootendeels op het gewoonterecht zijn gebaseerd, datgene, wat soepel moet zijn en naar de eischen van doelmatigheid moet kunnen wisselen, ligt vast in gemakkelijk te wijzigen Koninklijke Besluiten en Ministerieele Beschikkingen.

Het overige — voor zoover niet bij de wet geregeld — moet gerangschikt worden onder hetgeen men zou kunnen noemen administratieve usances of departementale praktijk.

Daartoe reken ik dan b.v. het inschakelen van den Minister van Justitie als beroepsinstantie.

Met deze voor zich zelf sprekende voorbeelden moge hier worden volstaan. Waar precies de grens ligt tusschen administratieve usance en gewoonterechtelijke norm is moeilijk aan te geven.

Het behoort nu eenmaal tot de schaduwzijden van het staatsrechtelijk gewoonterecht, dat het zich strikt genomen niet laat bewijzen en vaak zoowel het bestaan van de norm zelf als de formuleering daarvan in het onzekere laat.

Intusschen dient men niet uit het oog te verliezen — Prof. Kamphuisen heeft er terecht op gewezen — dat het vooral in dergelijke aangelegenheden, waarbij de bevoegdheid der hoogste staatsorganen op het spel staat, bijna steeds deze organen zelve zijn, die hebben uit te maken of een bepaalde norm bestaat, of zij het recht hebben op deze of gene manier te handelen; zij zijn rechtens aan de norm onderworpen, maar hunne positie in het staatsbestel brengt mede, dat zij zelf te beoordeelen hebben of de norm inderdaad rechtskracht heeft.

Betreffende het *ius constituendum* zullen wij kort zijn, niet alleen omdat de formeele afschaffing van de vreemdelingenwet en hare vervanging door een nieuwe wet voorshands niet te verwachten is, maar ook omdat vele anderen voor mij, meer deskundigen dan ik, hun verlangens voor de toekomst reeds nauwkeurig uitgestippeld en gerangschikt hebben.

Ook hier geldt het *variis modis bene fit*, doch de wetgever zal te zijner tijd een keuze moeten doen.

Het is overigens te voorzien, dat die herziening van de vreemdelingenwet grootendeels zal bestaan in het vastleggen van het huidig gewoonterecht.

Maar welke wenschen men ook ten aanzien van die nieuwe regeling moge koesteren, inzake de *t e c h n i e k* der nieuwe wet mag men den onvoorwaardelijken eisch stellen, dat het een *m a n t e l*- of *b e v o e g d h e i d s w e t* zal worden.

Want wanneer uit hetgeen hiervoren is uiteengezet één conclusie mag worden getrokken, dan is het wel deze, dat de

aard van de onderhavige materie een minutieuse regeling bij de wet niet toelaat.

Richt men zich toch voor de regeling bij de wet naar de eischen van het oogenblik — en iedere wettelijke regeling heeft nu eenmaal min of meer het karakter van den tijd, waarin zij tot stand komt — dan krijgt men een regime, dat zich in de praktijk weldra of als te ruim of als te eng zal doen gevoelen.

De wetgever, die in deze materie een regeling tot stand wil brengen en voor de toekomst waarborgen wil scheppen, dat deze blijvend in overeenstemming zal zijn zoowel met het Grondwettelijk voorschrift als met de eischen van redelijkheid, zal zich hebben te beperken tot het trekken van de groote lijnen, waarbinnen door de Administratie naar omstandigheden concrete voorschriften kunnen worden gegeven.

Want de geschiedenis leert, dat alleen de Administratie bij de snel wisselende omstandigheden de belangen der openbare orde en die der vreemdelingen op bevredigende wijze tegen elkaar vermag af te wegen.

BIJLAGEN

BIJLAGE I

REGEERINGSAANSCHRIJVING d.d. 30 Mei 1934, 2e Afd. A, no. 3160, betreffende vluchtelingen, enz.

A. *Vluchtelingen van Deutsche nationaliteit.*

Voor zoover de *reeds hier verblijvende vluchtelingen* betreft, wordt geen verandering in de tegenwoordige gedragslijn gebracht. Uitleiding heeft derhalve voorschans niet plaats. Onverlet blijft de bevoegdheid van de politie den vreemdelingen op politieke en justitieele gronden verder verblijf hier te lande te ontszeggen; hieronder vallen b.v. de revolutionnaire elementen, vreemdelingen met crimineele antecedenten enz.; voor zoover vertrek uit ons land van revolutionnaire elementen op aanmaning niet plaats vindt — hetgeen uiteraard contrôle van de politie op dit vertrek niet uitsluit — zal het Departement van Justitie in officieele uitleiding naar Duitschland vooraf te kennen zijn.

Ten aanzien van *nieuw aankomende vluchtelingen van Deutsche nationaliteit* zal het in de vorige aanschrijving ingenomen standpunt niet gehandhaafd kunnen worden. De omstandigheden maken het noodzakelijk de nog steeds voortdurende instrooming zooveel doenlijk verder te keeren. Dientengevolge wordt voorgeschreven, dat door de doorlaatposten op de paspoorten der bedoelde vluchtelingen een aantekening kan worden geplaatst, b.v. bezoek voor twee weken, aangevende de reden van de komst hier te lande, welke aantekening voor den belanghebbende een aanwijzing is, dat zijn verblijf hier te lande slechts van zeer tijdelijken aard zal zijn. Scherper toezicht dient ook te worden geoefend op het hebben van voldoende middelen van bestaan. In gevallen, waarin aannemelijk wordt gemaakt, dat terugkeer naar Duitschland onmiddellijk lijfsgevaar voor de betrokkenen zal medebrengen, zal voorloopig toestemming tot verblijf op Nederlandsch gebied worden verleend en ware, indien het geval daartoe aanleiding geeft, in overleg te treden met den Inspecteur der Koninklijke Marechaussee, bureau grensbewaking en vreemdelingendienst, 20 Binnenhof, 's-Gravenhage, (telefoon 111813), teneinde de verdere gedragslijn vast te stellen. Uitleiding van rechtstreeks uit Duitschland gekomen vluchtelingen naar andere Staten dan Duitschland blijft achterwege. De vluchtelingen zullen niet aan werk of aan de mogelijkheid tot voltooiing der technische studie te helpen zijn; integendeel ware dit voor den verloop zooveel doenlijk te voorkomen. Uitgezonderd wordt hiervan de

arbeid in de werkkolonie in den Wieringermeerpolder voor den tijd van drie jaren. Nederlandsche belangen kunnen uitzonderingen op het bovenstaande wettigen. Hierover beslist als regel de Directeur van den Rijksdienst der Werkloosheidsverzekering en Arbeidsbemiddeling van het Departement van Sociale Zaken, aangezien deze beslissingen de aan de Departementen van Sociale en Economische Zaken toevertrouwde materiele belangen zullen betreffen. De politie zal zich ter informatie rechtstreeks tot den Directeur van dezen Dienst kunnen wenden.

B. *Staatloozen.*

Aan de *bier te lande verblijvende Staatlooze vluchtelingen* zal, in afwijking van de vorige circulaire, voorloopig het verblijf op dezelfde voorwaarden als aan vluchtelingen van Duitsche nationaliteit worden toegelaten.

Nieuw aankomende Staatlooze vluchtelingen, die geen Nederlandsch visum op hun paspoort hebben en die niet waarschijnlijk kunnen maken, dat terugkeer naar Duitschland onmiddellijk lijfsgevaar voor hen zal medebrengen, zullen niet worden doorgelaten of, indien zij desondanks in eenige Nederlandsche gemeente worden aangetroffen, terstond naar Duitschland worden teruggeleid.

C. *Vluchtelingen van andere dan Duitsche nationaliteit, geen Staatloozen zijnde.*

Ten aanzien van de reeds *bier verblijvende vluchtelingen van andere dan Duitsche nationaliteit, geen Staatloozen zijnde*, zal zooveel mogelijk worden bevorderd, dat zij zich vrijwillig, hetzij naar hun eigen land, hetzij naar elders zullen begeven. Indien zij hieraan niet voldoen, zal voor zoover mogelijk tot uitleiding naar het eigen land van de vluchtelingen worden overgegaan. Van uitleiding naar een ander land dan waartoe de vluchteling behoort, wordt afgezien.

Van *nieuw aankomende vluchtelingen van andere dan Duitsche nationaliteit, geen Staatloozen zijnde*, zal de binnenkomst zooveel mogelijk worden beperkt. Aangezien niet, als ten aanzien van Duitsche onderdanen, verdragsrechtelijke bepalingen de bevoegdheid tot wering aan de grenzen beperken, kan ten aanzien van deze niet-Duitsche vluchtelingen nog verder worden gegaan met de weigering tot toelating tot het Nederlandsch gebied door hen, die het eventueel vereischte visum niet bezitten of zonder meer terug te wijzen of naar Duitschland terug te leiden. Ook hier echter zal een uitzondering worden gemaakt voor diegenen, wien bij verder verblijf op het Duitsche gebied lijfsgevaar dreigt.

D. *Poolsche onderdanen en andere personen uit Oost-Europa, niet vallende onder de categorie vluchtelingen.*

De Poolsche onderdanen en andere personen uit het Oosten van Europa,

die de laatste jaren hier te lande gekomen zijn, en zich alhier gevestigd hebben, blijken herhaaldelijk zich een visum voor toelating verschaft te hebben onder valsche voorwendselen, door het te doen voorkomen alsof zij zich slechts voorbijgaand in Nederland willen ophouden. Bij twijfel kan dit blijken uit de vragenlijsten, die de vreemdelingen voor het verkrijgen van het visum bij de Nederlandsche consulaire ambtenaren in het buitenland ingevuld hebben en van welke vragenlijsten het hoofd van de plaatselijke politie zoo noodig een afschrift aan die consulaire ambtenaren rechtstreeks kan opvragen.

Een niet onaanzienlijk aantal van deze uit Oost-Europa afkomstige personen is hier te lande aanwezig. De politie zou dit kunnen nagaan. De betrokken vreemdelingen kunnen in de gelegenheid gesteld worden vrijwillig te vertrekken waarheen zij willen, naar hun vaderland terug, naar Duitschland of naar elders te hunner keuze. Bij niet-vrijwillig vertrek zal uitleiding naar het land waarvan zij onderdaan zijn zooveel mogelijk worden bevorderd. Te dezer zake zal overleg moeten worden gepleegd met het Departement van Buitenlandsche Zaken.

Verschillende onder hen verblijven reeds twee jaren of langer in ons land en ondervinden er eerst thans de nadeelige gevolgen van, dat zij, in strijd met hunne verklaring bij de aanvraag van het visum, zich hier te lande duurzaam hebben trachten te vestigen. Er bestaat reden ten aanzien van deze vreemdelingen, met handhaving van het beginsel, dat zij uiteindelijk ons land zullen moeten verlaten, bij hun uitleiding met gematigdheid te werk te gaan en eventueel aan overijling gepaard gaande hardheden te voorkomen. Anderzijds zij men wel indachtig, dat niet, door voorloopig verder verblijf hier te lande toe te staan, de verwijdering van de bedoelde vreemdelingen meer moeilijkheden ondervinden zal, doordat b.v. thans nog geldige papieren, waarop vertrek naar het buitenland kan plaats vinden, hun geldigheid verliezen.

In gevallen, waarin de identiteitspapieren der personen in kwestie hun geldigheid verloren hebben of de nationaliteit niet voldoende vaststaat (landen der oude Donau-monarchie), is de Minister van Buitenlandsche Zaken bereid voor elk geval in overleg te treden met de betrokken buitenlandsche Regeering, uitgesloten de Sovjet-Regeering, waarmee niet kan worden onderhandeld. De hoofden van plaatselijke politie kunnen zich voor deze gevallen rechtstreeks met den Minister van Buitenlandsche Zaken in verbinding stellen.

Verblijven deze Oost-Europeesche vreemdelingen reeds van voor 1 Januari 1931 in ons land, dan ware verder verblijf toe te staan (uiteraard behoudens ongunstige elementen).

Bovenstaande regelen gelden uiteraard niet voor diegenen, die niet onder de categorie vluchtelingen, noch onder de categorie D vallen, zooals zakenlieden, zij, die in het seizoen onze badplaatsen komen bezoeken enz.

MEDEDEELING van 3 Juli 1934.

Onder verwijzing naar de Regeeringsaanschrijving d.d. 30 Mei 1934, IIde Afdeling A, no. 3160, betreffende vluchtelingen, enz., opgenomen in het Algemeen Politieblad van 21 Juni 1934, dl. A, blz. 569 en 570, en dl. H, blz. 594, wordt nader bepaald, dat, met afwijking van het gestelde in de voorlaatste alinea, onder D, aan de Polen en andere Oost-Europeesche vluchtelingen, die zich hier te lande gevestigd hebben na zich een visum voor toelating onder valsche voorwendsels te hebben verschaft, verder verblijf kan worden toegestaan, voor zoover zij reeds van vóór 1 Januari 1932 in ons land verblijven (ongunstige elementen uiteraard uitgezonderd).

Departement van Justitie, 3 Juli 1934, 2de Afdeling A, no. 3838.

MEDEDEELING van 10 October 1934.

In aansluiting aan respectievelijk afwijking van het gestelde onder D van de Regeeringsaanschrijving d.d. 30 Mei 1934, 2de afdeling A, no. 3160, betreffende vluchtelingen enz., opgenomen in het *Algemeen Politieblad* van 21 Juni 1934, dl. A, blz. 569 en 570, en dl. H, blz. 594, zooals die is gewijzigd bij nadere beslissing d.d. 3 Juli 1934, 2de afdeling A, no. 3838, opgenomen in het *Algemeen Politieblad* van 12 Juli 1934, dl. A, blz. 657, en dl. H, blz. 676, wordt nader het volgende bepaald:

1. Wanneer zich gevallen voordoen, waarin naar het oordeel van de hoofden van plaatselijke politie voldoende aanleiding voorhanden is, om aan te nemen, dat het verder verblijf van een Pool of ander Oost-Europeesch vreemdeling, die zich hier te lande gevestigd heeft, na zich een visum voor toelating te hebben verschaft onder invulling van een anderen grond dan vestiging op de consulaire vragenlijst ter verkrijging van dit visum — en die derhalve volgens den algemeenen regel voor uitwijzing in aanmerking komt — om economische redenen gewenscht is te achten, of waarin te dezen twijfel bij hen bestaat, dient de politie, alvorens nopens uitwijzing te beslissen, zich in verbinding te stellen met den directeur van den Dienst der Werkloosheidsverzekering en Arbeidsbemiddeling. Deze zal dan beoordeelen of in het economisch belang verdere verblijfsvergunning, c.q. voorwaardelijk, desalniettemin ware te verleen. De politie zal zich rechtstreeks tot den Directeur van genoemden Dienst kunnen wenden.

2. De hoofden van plaatselijke politie zullen zich in de gevallen als bedoeld in de 2de en 4de alinea onder D der aanschrijving, tot het Departement van Justitie — en niet, zooals thans voorgeschreven is, tot het Departement van Buitenlandsche Zaken — hebben te wenden.

Departement van Justitie, 10 October 1934, 2de afd. A, no. 5729.

MEDEDEELING van 15 Maart 1935.

In afwijking van het gestelde sub D. van de Regeeringsaanschrijving d.d. 30 Mei 1934, 2de afdeling A, no. 3160, betreffende vluchtelingen,

enz. (opgenomen in het *Algemeen Politieblad* van 21 Juni 1934, dl. A, blz. 569 en 570, en dl. H, blz. 594), zooals die is gewijzigd bij nadere beslissingen d.d. 3 Juli 1934, 2de afdeeling A, no. 3838 (opgenomen in het *Algemeen Politieblad* van 12 Juli 1934, dl. A, blz. 657, en dl. H, blz. 676), en d.d. 10 October 1934, 2de afdeeling A, no. 5729 (opgenomen in het *Algemeen Politieblad* d.d. 18 October 1934, dl. A, blz. 995, en dl. H, blz. 1017), wordt nader het navolgende bepaald.

De thans nog ins ons land verblijvende Poolsche of andere Oost-Europeesche vreemdelingen, niet vallende onder de categorie vluchtelingen, die zich hier te lande gevestigd hebben na zich een visum voor toelating te hebben verschaft onder invulling van een anderen grond dan vestiging op de consulaire vragenlijst ter verkrijging van dit visum, en die deswege, ingevolge het bepaalde sub D der aanschrijving, voor verblijfsontzegging in aanmerking zouden komen, zullen ter zake niet meer zijn uit te wijzen. Anders gezegd komt deze nadere beslissing dus hierop neer, dat verdere uitwijzing van Oost-Europeanen, vallende onder categorie D, niet meer zal plaats vinden; aan de hier te lande nog aanwezigen kan voorloopig verder verblijf toegestaan worden.

Mochten in bepaalde gevallen de betrokkenen reeds een aanzegging om ons land te verlaten hebben gekregen, doch nog niet zijn vertrokken, dan ware alsnog deze aanzegging terug te nemen en voorloopig verder verblijf toe te staan. Heeft vertrek uit ons land plaats gehad, dan blijft de verblijfsontzegging uiteraard gehandhaafd.

Departement van Justitie, 15 Maart 1935, 2de afd. A, no. 1716 G.

BIJLAGE II

DEPARTEMENT VAN JUSTITIE.

's-Gravenhage, 23 Maart 1938.

—
2e Afdeeling A.

Nr. 1203.

—
Betreffende toelating van
(oud-)Oostenrijkers.

—
*Aan Heeren Procureurs-Generaal,
fgd. Directeuren van Politie.*

Van verschillende zijde is gevraagd, hoe dient te worden gehandeld ten aanzien van de (oud-)Oostenrijkers, die ten gevolge van de bekende gebeurtenissen van de laatste dagen naar Nederland zijn gekomen of zich nog daarheen begeven.

De Regeering heeft beslist, dat het bezwaarlijk gaat thans weder aan een nieuwe categorie vluchtelingen gelegenheid te geven hier te lande binnen te komen en te verblijven. Bepaald wordt daarom, dat aan bedoelde (oud-)Oostenrijkers alleen verblijf en toelating kan worden toegestaan, wanneer aan de navolgende voorwaarden is voldaan.

1. Bezit van een paspoort, nog minstens twee maanden geldig, en tevens van eene verklaring der Duitsche Overheid, dat de houder ongehinderd naar Duitschland resp. Oostenrijk kan terugkeeren, na hier te lande verbleven te hebben;

2. bij verzoek tot tijdelijk verblijf (bezoek, zaken, etc.) bezit van minstens 500 (vijfhonderd) Oostenrijksche schillings of een gelijkwaardig bedrag in ander geld; bij verzoek tot vestiging bezit van minstens een bedrag van 10.000 (tien duizend) gulden of daarmede overeenkomende waarde. (Over de vergunning tot vestiging zal na binnenkomst nader beslist worden; de toelating sluit deze vergunning niet in);

3. De realiteit van het doel, medegedeeld als reden voor binnenkomst, zal aannemelijk moeten worden gemaakt;

4. De binnenkomst in ons land moet via een doorlaatpost plaats vinden op de uren waarop deze geopend is; ten bewijze dat de binnenkomst aldus heeft plaats gehad, moet een stempel van een doorlaatpost in het paspoort gesteld zijn;

5. Wanneer zich in een bepaald geval zeer bijzondere omstandigheden voordoen, welke aanleiding zouden kunnen geven om bij uitzondering toelating hier te lande toe te staan, ook zonder dat beschikt wordt over de sub 1 bedoelde bescheiden of de sub 2 bedoelde bedragen, zal deze toelating alleen na verkregen machtiging van den Inspecteur der Koninklijke Marechaussee, Bureau Grensbewaking en Vreemdelingendienst, die daartoe met mij of met mijn Departement het noodige overleg pleegt, kunnen plaats hebben.

Ik moge U verzoeken deze aanschrijving, welke van mijnentwege in het Algemeen Politieblad wordt opgenomen, ter kennis te willen brengen van de daarvoor in aanmerking komende hoofden van plaatselijke politie, met verzoek dienovereenkomstig te willen handelen.

De doorlaatposten worden door tusschenkomst van den Inspecteur der Koninklijke Marechaussee, Bureau Grensbewaking en Vreemdelingendienst, geïnstrueerd.

De Minister van Justitie,
GOSELING.

BIJLAGE III

Het Tweede Kamerlid Albarda heeft aan den Minister van Algemeene Zaken, Voorzitter van den Raad van Ministers, de volgende vragen gesteld:

Is de Regeering niet van oordeel, dat aan de voorwaarden, die in den

brief van den Minister van Justitie aan de Procureurs-Generaal zijn bepaald voor de toelating in Nederland van z.g. oud-Oostenrijkers, bijna nooit kan worden voldaan door een Oostenrijker, die, wegens den jongsten staatkundigen omkeer, als vluchteling zijn land heeft verlaten, om elders asyl te zoeken?

Heeft de Regeering niet vernomen, dat menigmaal aan een Oostenrijker, die zijn land wilde verlaten, zijn paspoort is ontnomen, zoodat hij reeds daarom aan de bovenbedoelde voorwaarden niet kan voldoen?

Is de Regeering niet van oordeel, dat juist zij, die niet beschikken over een verklaring, dat zij „ongehinderd” naar Duitschland, resp. Oostenrijk, mogen terugkeeren, behoefte hebben aan asyl?

Is het de Regeering bekend, dat het in het algemeen onmogelijk is, bij het verlaten van Oostenrijk een bedrag van 500 schellingen of daarmede gelijkstaande mede te nemen en nog veel meer een bedrag gelijkstaande met f 10.000 over de grens te brengen, tenzij op slinksche en voor den vluchteling uiterst gevaarlijke wijze?

Welke reden heeft de Regeering, om te vreezen, dat uit Oostenrijk, dat niet aan Nederland grenst, vluchtelingen in zoo grooten getale zich naar Nederland zullen begeven, dat het aloude asylrecht zou moeten worden opgeheven?

Is de Regeering niet van gevoelen, dat, ten einde op voor geen enkel land te bezwaarlijke wijze asyl te kunnen verleen, aan hen, die wegens gevaren voor vrijheid of leven Oostenrijk verlaten, ten spoedigste een internationale regeling moet tot stand komen en heeft zij reeds op de uitnoodiging van de Regeering der Vereenigde Staten, om over zulk een regeling te beraadslagen, toestemmend geantwoord?

Is de Regeering bereid, in afwachting van de totstandkoming van een zoodanige regeling, de in den brief aan de Procureurs-Generaal bepaalde voorwaarden in een milden zin te herzien en een ruime toepassing te geven aan het sub. 5^o in dien brief bepaalde, waardoor het mogelijk is gemaakt, personen toe te laten, die aan de gestelde voorwaarden niet kunnen voldoen?

Naar aanleiding van de vragen van het Tweede Kamerlid Albarda over de maatregelen ten aanzien van uitgeweken oud-Oostenrijkers, heeft Minister Colijn het volgende medegedeeld:

De Regeering heeft zich, nadat ons land gedurende de laatste jaren groote bezwaren ondervonden heeft van de toestrooming van uitgeweken onderdanen van een aangrenzenden staat, in het landsbelang genoodzaakt gezien scherpere maatregelen te treffen tegen binnenkomst van een nieuwe categorie vluchtelingen, afkomstig uit een *niet aangrenzend land* en in den regel rechtstreeks naar een ander land dan het onze uitgeweken.

Uit deze verklaring van motief en doel der maatregelen blijkt, dat het asylvraagstuk in den eigenlijken zin zich in dezen slechts zelden zal kunnen voor doen.

De ervaring bij de toepassing leert, dat de maatregelen enerzijds de beoogde preventieve werking hebben en dat anderzijds *beleidvolle hanteering mede op*

grond van de in de regeling vervatte uitzonderingsbevoegdheid, passende ruimte laat.

De vraag of de Regeering heeft vernomen, dat menigmaal aan een Oostenrijker, die zijn land wilde verlaten, zijn paspoort is ontnomen, zoodat hij reeds daarom aan de door Nederland gestelde voorwaarden niet kan voldoen, beantwoordt de Minister ontkennend.

Op de vraag: Is de Regeering niet van oordeel, dat juist zij, die niet beschikken over een verklaring, dat zij „ongehinderd” naar Duitschland, resp. Oostenrijk, mogen terugkeeren, behoefte hebben aan asyl? luidt het antwoord:

De in deze vraag bedoelde *verklaring van „ongehinderd” terugkeeren* is inmiddels vanwege de Duitsche regeering in algemeenen zin gegeven, door *gelijkestelling ten deze van Oostenrijksche met Duitsche paspoorten, waardoor bedoelde eisch voor elk geval afzonderlijk niet langer behoeft te worden gehandhaafd.*

De Regeering is zich bewust, dat aan de eischen, welke zij voor binnenkomst in ons land gesteld heeft, niet gemakkelijk kan worden voldaan.

Strenge voorwaarden waren in dit opzicht onvermijdelijk, zeker om te voorkomen, dat de gevolgen van een plotseling geschapen nieuwe situatie ons land in grootere moeilijkheden zouden brengen.

De practijk heeft geleerd, dat de betrokken vluchtelingen, ofschoon zij afkomstig zijn uit een niet aangrenzend gebied, toch in niet onbelangrijk aantal naar ons land trachten te komen. Het feit, dat zulks niet voor de hand ligt, vormt een argument voor het hierboven gestelde, dat in casu ten opzichte van ons land het asylvraagstuk zich niet voordoet.

De vraag of de Regeering van gevoelen is, dat, ten einde op voor geen enkel land te bezwaarlijke wijze asyl te kunnen verleen aan hen, die wegens gevaren voor vrijheid of leven Oostenrijk verlaten, ten spoedigste een internationale regeling tot stand moet komen, wordt bevestigend beantwoord; de Regeering heeft reeds op de uitnoodiging van de Regeering der Vereenigde Staten, om over zulk een regeling te beraadslagen, toestemmend geantwoord.

BIJLAGE IV.

DEPARTEMENT VAN JUSTITIE.

—
2de Afdeling A.
Nr. 1184.
—

's-Gravenhage, 7 Mei 1938.

Aan Heeren Procureurs-Generaal bij de Gerechtshoven; den heer Inspecteur der Kon. Mar.; den heer Inspecteur der Kon. Mar., Bureau Grensbewaking en Rijksvreemdelingendienst; Heeren Hoofddommissarissen van Politie te Amsterdam, Rotterdam, 's-Gravenhage, Utrecht, Groningen.

Ik heb de eer U mede te deelen, dat de Regeering het vluchtelingenvraagstuk nader onder oogen heeft moeten zien. De stand van zaken is thans zoo,

dat, sedert dit vraagstuk acuut werd, een vijf- tot zestal jaren verstreken zijn, gedurende welke een voortdurende toevloeiing van vluchtelingen naar ons land heeft plaats gevonden. Ons land herbergt dan ook vele duizenden van deze vreemdelingen. Mocht aanvankelijk de hoop bestaan hebben, dat in het buitenland zoodanige veranderingen zouden plaats grijpen, dat, als gevolg daarvan, een min of meer geconsolideerde toestand zou ontstaan, thans moet vastgesteld worden, dat de stand van het vluchtelingen vraagstuk in plaats van een geleidelijke opklaring toenemende moeilijkheden medebrengt. Afgezien van andere feiten volsta ik met, ter adstructie hiervan, te wijzen op de gevolgen, die de gewijzigde toestand van Oostenrijk ten gevolge heeft. Gedurende de afgelopen jaren is ten aanzien van de toelating van vluchtelingen hier te lande, een in het algemeen tegemoetkomend standpunt ingenomen. Nu na zooveel jaren aan de toevloeiing van vluchtelingen geen einde te zien is, zelfs een vergrooting van toestrooming te verwachten is, is de Regeering van oordeel, dat de tot nu toe gevolgde gedragslijn beëindigd moet worden en dat binnenkomst hier te lande van verdere vluchtelingen, onverschillig van welke nationaliteit, niet meer kan worden toegestaan: verschillende belangen van ons land en onze bevolking — ik herinner slechts aan economische belangen en de nog steeds aanzienlijke werkloosheid hier te lande — maken het noodzakelijk de verdere toelating van vluchtelingen hier te lande tegen te gaan en te verhinderen. Een vluchteling zal voortaan als een ongewenscht element voor de Nederlandsche maatschappij en derhalve als een ongewenschte vreemdeling te beschouwen zijn, die derhalve aan de grens geweerd en, binnenslands aangetroffen, over de grens gebracht zal moeten worden.

Onder vluchteling wordt verstaan iedere vreemdeling, die onder den druk der omstandigheden in het land, waar hij verblijft of gevestigd is, dit land verlaat; het begrip moet derhalve niet in beperkten zin opgevat worden; bijzonderlijk wordt er nog op gewezen, dat aan de omstandigheid, dat de vluchteling voldoende financiële middelen bezit geen reden ontleend mag worden hem hier te lande toe te laten of te laten verblijven.

Zooals U bekend is, wordt met het oog op het bovenstaande de grensbewaking versterkt en uitgebreid, hetgeen een betere wering ten gevolge zal hebben. Echter komt door het bovenstaande ook op de plaatselijke politie een ruimere taak van contrôle en toezicht te rusten: het is van wezenlijk belang, dat de politie voortdurende en scherpe aandacht geeft aan de opsporing en uitleiding der bedoelde vluchtelingen, opdat de nieuwe gedragslijn tot haar recht kome.

Mocht in een enkel geval aannemelijk zijn, dat werkelijk levensgevaar voor den vluchteling te duchten is bij niet-toelating of terugzending over de grens of mocht een bijzondere en gewichtige reden aanwezig zijn, die twijfel doet rijzen of niet het Nederlandsch belang toelating toch bepaald wenschelijk doet zijn, dan kan door den Inspecteur der Koninklijke Ma-

rechaussee of den betrokken Procureur-Generaal, fgd. Directeur van Politie mijne beslissing ingeroepen worden.

Ik wijs voorts nog op de volgende punten.

De aangegeven nieuwe gedragslijn geldt uiteraard slechts voor nieuw aankomende vluchtelingen en degenen, die sedert 1 Maart 1938 ons land binnengekomen zijn.

Het normale zaken- toeristen- en grensverkeer zal uiteraard zoo weinig mogelijk belemmerd moeten worden. Nagegaan wordt in hoeverre het mogelijk zal zijn nog concrete aanwijzingen te geven om binnenkomst van vreemde zakenlieden enz. van vluchtelingen te onderscheiden.

Ik breng in herinnering mijn aanschrijving dat, wanneer een vreemdeling aan de grens is doorgelaten voor een bepaald tijdelijk doel hier te lande — welk doel door den doorlaatpost in het paspoort moet worden aangeteekend — als b.v. bezoek voor een week, veertien dagen, enz. de vreemdeling na het verstrijken van den termijn voor dit doel toegestaan, steeds ons land zal moeten verlaten.

Ik verzoek den Inspecteur der Koninklijke Marechaussee aan de hoofden van plaatselijke politie opdracht te geven tot het uitvaardigen van een algemeene bekendmaking, als bedoeld in artikel 4 van het Vreemdelingen-reglement, waardoor de plicht geschapen wordt voor de daarvoor in aanmerking komende vreemdelingen zich bij de politie te melden.

Ik moge U verzoeken het noodige te willen verrichten, opdat bovenstaande aanschrijving zoo nauwkeurig mogelijk nageleefd wordt en aan deze alle noodige aandacht gegeven wordt.

De aanschrijving wordt in het Algemeen Politieblad geplaatst.

De Minister van Justitie,
C. GOSELING.

LITERATUURLIJST

- A. J. L. van Beeck Calkoen, Uitzetting van vreemdelingen in verband met het Volkenrecht, diss. Utrecht 1911.
- Prof. Mr. J. H. P. Bellefroid, De bronnen van het Stellig Recht, Nijmegen 1937.
- Prof. Mr. J. T. Buys, De Grondwet, dl. I, Arnhem 1883.
- Prof. L. Le Fur, Précis de droit international public, 3e édit., Paris 1937.
- D. B. Gohres en F. A. Helmstrijd, De bevolkingsboekhouding, Alphen aan den Rijn 1936.
- Dr. F. van Heck, De ontwikkeling van het Chineesche immigrantenprobleem in Nederland, (in Mensch en Maatschappij, d.d. 15 November 1937, No. 6).
- G. K. van Hogendorp, Bijdragen tot de huishouding van Staat in het Koninkrijk der Nederlanden, Amsterdam, 2e uitg., onder toezigt van Mr. J. R. Thorbecke.
- Prof. F. J. A. Huart, La situation juridique des étrangers dans le Royaume des Pays-Bas, en particulier depuis 1914. (in Grotius, Annuaire international pour l'année 1935).
- Prof. Mr. P. W. Kamphuisen, Gewoonterecht, 's Gravenhage 1935.
- Keesings Historisch Archief, 2e dl. (1934—1937) bl. 2428 sub B, bl. 2501 sub C.
- Jhr. Mr. J. M. Kemper, Verhandelingen, Redevoeringen en Staatkundige geschriften van —, verzameld door Jhr. J. de Bosch Kemper, Amsterdam 1936.
- J. Krabbe, Toelating en uitzetting van vreemdelingen, diss. Leiden, 1912.
- Prof. Mr. R. Kranenburg, Het Nederlandsch Staatsrecht, 2 dln., 3e dr., Haarlem 1928/1930.
- G. van Lennep, De Jure Asyli, diss. Leiden, 1858.
- J. L. Lentz, De bevolkingsboekhouding, Zwolle 1936.
- Th. van Lier, Maatregelen tot beperking van den arbeid en de bevoegdheden van vreemdelingen, Alphen aan den Rijn 1936.
- Alexis Martini, L'expulsion des étrangers, Paris 1909.
- Praeadviezen van Mr. Dr. G. van den Bergh en van Mr. H. van Wageningen voor de Nederlandsche Juristen-Vereeniging, Handelingen N.J.V., 1932, dl. I, 1e stuk.
- Mr. M. I. Prins, Staatsnoodrecht, diss. Amsterdam 1911.
- Dr. M. Ruth, Das Fremdenpolizeirecht der Schweiz, Zürich 1934.
- Mr. Dr. B. J. Stokvis, De wet van 13 Augustus 1894 Stbl. 39 en strafbepalingen tegen vreemdelingen, (in Tijdschrift voor Strafrecht, dl. XLI, afl. 2, bl. 167).

- Prof. Mr. Dr. A. A. H. Struycken, Het Staatsrecht van het Koninkrijk der Nederlanden, Verzamelde Werken, V, 2e dr., Arnhem 1928.
- Mr. J. R. Thorbecke, Parlementaire Redevoeringen, dl. I (1804—1 Nov. 1849), Deventer 1858.
- Mr. J. D. Veegens en Mr. A. S. Oppenheim, Schets van het Nederlandsch Burgerlijk Recht, 3e dl., 3e dr., Haarlem 1921.
- Verzameling Wetten enz., chronologisch gerangschikt en bijgewerkt door W. L. H. Köster Henke en D. Beunder, 40 dln. (1813—1937), Dokkum.
- Algemeen Handelsblad, „Verbod voor Jef Last om te spreken”, 6 Jan. 1937 (ochtendblad).
- De Maasbode, „Volkenbonds-actie voor de Duitsche vluchtelingen”, 17 Februari 1938 (avondblad).

INHOUD

Hoofdstuk I : Inleiding	5
<p>Rechts- en kenbronnen van het vreemdelingenrecht, pag. 5; formeel object, pag. 7; materieel object, pag. 8; beperking van het onderzoek, pag. 9.</p>	
Hoofdstuk II : Artikel 4 van de Grondwet	10
<p>Beteekenis van het art., pag. 10; Thorbecke's juridisch stand- punt, pag. 11; toevoeging van ze lid in 1884, pag. 13; her- ziening van 1887, pag. 14.</p>	
Hoofdstuk III : De Vreemdelingenwet	15
<p>Paragraaf I: Strekking der wet, pag. 16; de toelating, pag. 17; de wijze van toelating, pag. 18; de visumplicht, pag. 21; pas- poorten en andere legitimatiepapieren, pag. 22; machtsongor van de politie of onvoldoende bezinning van den wetgever, pag. 18.</p> <p>Paragraaf II: Draagwijdte van de wet volgens oud-minister Donner, pag. 25; huidige praktijk binnen het wettelijk stelsel, pag. 26; kritiek, pag. 26.</p>	
Hoofdstuk IV : De rechtskracht van de Vreemdelingen- wet en het Gewoonterecht	30
<p>Normatieve kracht van de gewoonte, pag. 30; feitelijk en in- tellectueel element, pag. 31; verhouding tusschen wet en ge- woonte, pag. 32; vereischten voor desuetudo t.a.v. de vreem- delingenwet aanwezig, pag. 33; een moeilijkheid n.a.v. art. 9 der wet, pag. 40.</p>	
Hoofdstuk V : Schets van de huidige praktijk	43
<p>Paragraaf I: De voorschriften betreffende de grensbewaking, pag. 43; art. 3 van het Bewakingsvoorschrift, pag. 44; door- lating en toelating, pag. 45; wijziging karakter visum, pag. 46; Rijksпасpoortenkantoor, pag. 46; de visuminstructies van 1 Januari 1924 en van 16 October 1926, pag. 47; arbeidsmarkt en visumregime, pag. 48; toelating van jeugdige vrouwelijke per- sonen, pag. 49; werkbewijzen en arbeidsvergunningen, pag. 50.</p>	

Paragraaf II: Het asylrecht, pag. 51; staatsgezag en grondgebied, pag. 52; Auslieferungsasyl, pag. 52; recht van den vluchteling op asyl of asylverleening, pag. 53; aan wien de uitoefening van het recht tot asylverleening moet worden opgedragen, pag. 54; asylverleening en nationale economie, pag. 55; revolutionnaire vluchtelingen, pag. 56; Ueberfremdung, pag. 56; categoriën van vluchtelingen, pag. 59; steunverleening en emigratie, pag. 59; interneering, pag. 60; de vluchtelingencirculaire 1934, pag. 61; internationaal overleg, pag. 62.

Paragraaf III: Toezicht op en verblijf van vreemdelingen, pag. 66; het Vreemdelingenreglement, pag. 66; vordering tot aanmelding bij de politie, pag. 68; aanmeldingsplicht en visumregime, pag. 68; verklaring van geen bezwaar ten behoeve van de bevolkingsadministratie, pag. 70; het nieuwe Besluit Bevolkingsboekhouding, pag. 70; art. 438 W.v.S. en art. 27 Vreemdelingenreglement, pag. 74; gebrek aan samenwerking, pag. 74; wettelijke aanmeldingsplicht bij de politie, pag. 75.

Paragraaf IV: Verbod van politieke actie, pag. 76; regeeringsmaatregelen betreffende het vreemdelingenvereenigingsleven in strijd met art. 16 van de wet van 22 April 1855, pag. 77; geschiedenis van de totstandkoming van art. 16, pag. 77; het standpunt van den Minister van Justitie niet houdbaar, pag. 80; de vereeniging, welke tot doel heeft stoornis in de uitoefening der rechten, van wie het ook zij, pag. 83; staatsnoodrecht, pag. 84; extensieve beteekenis van het begrip „staatkundige vereeniging” verwerpelijk, pag. 85; enge interpretatie van het „begrip lidmaatschap”, pag. 85; scherper toezicht noodzakelijk, pag. 86; het spreekverbod, pag. 87; handhaving van het spreekverbod t.a.v. Jef Last?, pag. 89.

Paragraaf V: Het verrichten van arbeid door vreemdelingen, pag. 90; contingenteeringsstelsel, pag. 91; individueel vergunningsstelsel, pag. 92; punten van overeenkomst tusschen de wet van 16 Mei 1934 (S. no. 257) en de wet van 22 April 1937 (S. no. 628), pag. 93; definitie van „arbeid”, pag. 94; definitie van „werkgever”, pag. 96; uitvoeringsmaatregelen wet arbeid vreemdelingen, pag. 97; zeescheepvaart en binnenvaart, pag. 97; Aziatische schepelingen, pag. 98; definitie van „vreemde onderneming” en van „zelfstandig uitoefenen van een beroep of bedrijf”, pag. 99; beschrijvend overzicht van de in de 2e Kamer gevoerde besprekingen inzake wetsontwerp zelfstandige uitoefening beroepen en bedrijven door vreemdelingen, pag. 100; uitvoeringsmaatregelen, pag. 108; belangrijkste gevallen, waarin vergunning vereischt is, pag. 108.

Paragraaf VI: De uitzetting, pag. 110; behoort het uitzettingsrecht tot het Staats- of tot het Volkenrecht, pag. 110; beperkingen van het uitzettingsrecht, pag. 111; uitzettingsgronden, pag. 112; uitzetting bij wijze van retorsie- of represaillemaatregel, pag. 114; de uitzetting ingevolge de vreemdelingenwet, pag. 116; waarborgen tegen willekeurige uitzetting, pag. 117; verplicht overleg tusschen de hoofden van plaatselijke politie en de Procureurs-Generaal, fgd. Directeuren van Politie, pag. 118; recht van beroep op den Minister van Justitie, pag. 119; huidige uitzettingsprocedure den vreemdeling voldoende gewaarborgd, pag. 121; art. 197 W. v. S., pag. 123; uitleiding, pag. 124; twee stemmen uit de praktijk, pag. 124.

Hoofdstuk VI: Conclusies 126

Wetsontwerp tot herziening vreemdelingenrecht, pag. 126; rechtskarakter huidige praktijk, pag. 127; een eisch t.a.v. het ius constituendum, pag. 129.

